

# 退耕还林工程对陕北农村发展的效应分析 ——以榆阳区为例

党晶晶<sup>1,2</sup>, 付少平<sup>1</sup>

(1. 西北农林科技大学 人文学院, 陕西 杨陵 712100; 2. 榆林学院 管理学院, 陕西 榆林 719000)

**摘 要:** 榆阳区是陕北退耕还林的重点示范区, 自 1999 年开始实施退耕还林工程, 至今已有 10 年。通过调查对比、评价分析榆阳区退耕还林前后社区发展的变化, 结果表明: 退耕还林工程的实施从土地利用结构、就业结构和生活方式等方面对该区农村社会的发展产生了积极和深远的影响, 取得了显著的社会效益。但在实施过程中存在着配套政策不完善、保障措施不健全、工作经费不充足等问题, 妥善解决这些问题, 对巩固该区退耕还林成果有着至关重要的作用, 对此提出相关对策建议。

**关键词:** 退耕还林; 社会效益评价; 榆阳区

中图分类号: F171.1; F321

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2010)06-0275-03

## Effects of the Grain for Green Project in the Development of Rural Area in the Northern Shannxi Province

—A Case Study in Yuyang District

DANG Jing-jing<sup>1,2</sup>, FU Shao-ping<sup>1</sup>

(1. College of Humanities, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China; 2. School of Management, Yulin College, Yulin, Shaanxi 719000, China)

**Abstract:** Yuyang district is the key area to demonstrate the Grain for Green Project in the northern Shaanxi province. The project has been implemented for ten years since 1999. Taking Yuyang district as a case study, the changes before and after the Grain for Green Project were examined from social effects of land use change and style of life. The results indicated that the project had a significantly positive and profound influence on the society development of the rural area in this region. However, some problems still existed in the process of implementation. Auxiliary policies and ensuring measures are imperfect. Work funds are insufficient. If these issues could be settled properly, it would have significance to strengthen the achievements of the Grain for Green Project in Yuyang district. Consequently, some strategies relative to the problems were presented.

**Key words:** the Grain for Green Project; effect analysis; Yuyang district

退耕还林作为我国生态建设与保护的重要工程, 对改善西部生态脆弱区的生态环境, 确保国家生态安全, 防止生态恶化, 提高全民生态保护意识, 实现可持续发展具有重要的意义。工程通过退耕还林还草和封育措施, 不仅改善了项目实施地区的生态状况, 而且对改变退耕农户的生产生活方式, 调整产业结构也具有积极的促进作用。有关该项工程的效应分析, 是生态和社会学者研究的热点, 但目前对该工程社会效应

的长时序系统分析较少。榆林是陕北黄土高原水土流失最严重地区之一, 同时也是国家退耕还林重点实施区。对该区退耕还林社会效应进行系统分析, 对深入揭示该项工程的综合作用, 完善退耕还林的后续政策, 确保这一重要生态保护工程效益持续发挥作用具有重要意义。本文以榆林市榆阳区为研究对象, 通过统计资料, 典型区调查等不同尺度研究, 对 10 a 来退耕还林对农村社区社会效应进行了分析评价。

1 研究区概况

榆阳区位于陕北榆林市中部,属典型的毛乌素沙漠与黄土高原过渡地带,全区辖 24 个乡镇,486 个行政村,总人口 46.1 万人,其中农业人口 30 万人。1999 年实施退耕还林工程,截止 2008 年底累计完成退耕还林面积 7.43 万  $\text{hm}^2$ ,其中耕地还林 1.82 万  $\text{hm}^2$ ,宜林荒地造林 5.51 万  $\text{hm}^2$ ,封山育林 666.67  $\text{hm}^2$ ,全区造林保存面积达到 30.11 万  $\text{hm}^2$ ,林木覆盖率 42.7%。

2 退耕还林工程的社会效应

退耕还林工程实施后,农村经济与社会发生了积极的变化:

2.1 土地利用结构的调整,推动了林业与非农产业的发展

1998 年榆阳区有耕地面积 66 631  $\text{hm}^2$ ,到 2008 年减少到 51 440  $\text{hm}^2$ ,年均减少率 2.55%,1998—2002 年,共减少 11 458  $\text{hm}^2$ ,年均减少率 4.6%;2003—2007 年耕地面积共减少 2 604  $\text{hm}^2$ ,年均减少率为 1%,耕地面积的减少,土地利用结构的改变加快了林业产业的发展,也使农民从低产耕地上解放出来从事非农产业<sup>[2]</sup>。

2.2 就业结构的转变,实现了农村剩余劳动力的转移

随着退耕还林工程的实施,耕地的减少和剩余劳动力的增加,使劳动就业结构发生了变化。从 1999 年开始,大量农村劳动力从农业转向非农业(工业、建筑业、交通运输业、批发零售业),退耕农户从事农林牧渔产业的比重在不断下降,由退耕前 81% 降到退耕后的 70%,而从事建筑业和第三产业的从业人员稳中有升,比退耕前分别增加了 5% 和 4%。这种就业结构的多元化,不仅促进了劳动力在各个产业的社会分工,开拓了新的产业,扩大了就业渠道,而且实现了剩余劳动力的合理转移。

2.3 生活方式的变化,扩大了农户交往空间

(1) 农户交往方式日益开放。退耕前,榆阳区农户以单一农业生产为主,过着自给自足的农耕生活,对土地有着很强的依赖性,因此农民的流动性很小,农民交往对象仅局限于与亲戚和周围熟悉的邻居,交往范围狭小,交往关系直接、简单,对外交往频度低,且大多是以血缘为主的家族内部交往。退耕后,随着耕地面积的减少,退耕农户由单纯依靠土地生存转变为依靠知识、技术和副业等多种方式生存,农村剩余的劳动力大量外出打工,增强了农民的流动性,这样就改变了原有的以血缘和地缘为主的社会交往,农民

的业缘交往得到发展。退耕农户社会交往的空间范围逐渐扩大,交往形式也日益多样化。农户的交往基础由血缘、地缘占主导地位变为业缘、趣缘占主导地位,交往范围由狭窄变得宽阔,交往方式由传统的、封闭的交往方式变为现代的、开放的交往方式。

表 1 榆阳区退耕前后农户就业结构变化及比例

项目	1998 年	2002 年	2005 年	2007 年
乡村从业人口/万人	129300	138500	154086	153876
农林牧渔从业人口/万人	104700	101900	106436	114057
比重/%	81	74	70	74
工业从业人口/万人	4000	3700	4487	4730
比重/%	3	3	3	3
建筑业从业人口/万人	5900	14900	17454	14669
比重/%	5	10	11	10
交通运输也从业人口/万人	2500	3300	4228	4048
比重/%	2	2	3	3
批发零售住宿	3200	5000	8270	8559
餐饮从业人口/万人	2	4	5	6
比重/%				
其他从业人口/万人	9000	9700	12712	7414
比重/%	7	7	8	4

数据来源:1998—2007 年榆林市统计年鉴。

(2) 农户闲暇生活方式不断丰富。退耕前农民基本上是单一的农耕生活,日出而作,日落而息,春耕秋收,一年四季几乎没有闲暇时间。即使在冬季,相对清闲,他们也没有什么太多的闲暇方式,只是自娱型和消磨时间型。据调查,在退耕前,榆阳区农民在冬季闲暇时间内,有 65% 左右是串门聊天,21% 左右是看电视,10% 左右是打扑克或搓麻将,其它方式占 4% 左右。退耕后,产业结构和就业结构的调整,改变了村民的劳作方式,也使村民的闲暇活方式多样化。许多退耕农户外出打工后,在城镇闲暇方式的示范效应下,开始在闲暇时间内读书看报,甚至上网了解各种信息,还有一些年龄较大的退耕农户在家中发展自己的业余爱好,进行编制、剪纸、扭秧歌、唱信天游等民间艺术活动,可见退耕前纯粹的娱乐和消磨时间型闲暇方式开始向自我发展型闲暇方式转变。

(3) 农户环境保护意识大大提高。退耕还林实施过程也是一个环境保护宣传的过程。在宣传中,退耕农户对工程建设重要性的认识得到进一步提升。退耕后广大农民在享受国家补贴的同时,能够参与到工程的建设和管理之中,并从中得到了真正的实惠。通过调查,榆阳区鱼河峁镇白家沟村 91.6% 的退耕农户已经认识到退耕还林工程的实施对于防止水土流失、优化生态环境的重要作用;有 60% 的农户对退耕还林政策的内容清楚,持支持态度。退耕还林,激发了农民学习植树造林等科技知识的主动性和积极性,

村民主动参加技术培训,学习国家相关富民政策,外出参观考察,提高了自身科技水平。鱼河峁镇白家沟村的村长与支书通过到外省学习考察杏的栽植品种和嫁接技术,指导村民改进了栽植技术、建立了杏产业基地、延伸产业链条,对大扁杏进行深加工,增加了科技含量,提高了该村经济效益。仅 2006 年杏核产量达 80 万 kg,产值 800 多万元。

(4) 农村能源使用模式逐步改变。退耕前农民是砍柴生火做饭的能源利用模式,退耕后转变为以烧煤、使用液化气、天然气为主的能源利用模式。这种模式的转变,减少了林木的砍伐,巩固了退耕还林的成果。据调查,鱼河峁镇的白家沟村近 80% 的农户使用天然气炉和电磁炉,同时该区大力发展沼气,增加了农户的生活能源。在 2007 年投资约 50 000 元在白家沟和沙焉村共建设沼气池近 20 口。

### 3 存在的问题

#### 3.1 造林成活率低

由于榆阳区地处毛乌素沙漠与黄土高原过渡地带,气候属暖温带和温带半干旱大陆性季风气候,降雨量少,几乎每年都有不同程度的干旱、霜冻、暴雨、大风等自然灾害,尤其是干旱、冰雹和霜冻危害严重,直接影响了该退耕区的还林成效。加之当地种苗供给不足,技术服务人员短缺,管理科技含量低等因素的制约,导致退耕还林造林质量低,成活率低。据调查,部分乡、镇种草种树成活率不足 30%。

#### 3.2 工作经费短缺

退耕还林是一项复杂的系统工程,工作量大,需要规划设计、技术指导、培训等必要的工作经费。根据实际情况,退耕还林每  $1\text{ hm}^2$  需要工作经费至少 225 元。但由于该区林业部门缺少匹配资金,国家投入的经费都直接发放到农民手中,所以基层部门工作经费严重短缺,直接影响了退耕工作的顺利开展。

#### 3.3 各产业部门之间缺乏协调

由于实施过程中农业、水利、畜牧、粮食等各产业部门间关系协调不够,缺乏综合规划和有效配合,使得林业部门孤军作战,造成投资效率的损失,削弱了该工程的综合效益。

### 4 进一步巩固退耕还林工程成果的建议

#### 4.1 加大经费投入,提高工程质量

要加大经费投入,每年要按退耕还林、荒山荒地造林工程总量安排足够的工作经费,并随造林计划一同下达,划拨给退耕还林所在的乡,从根本上解决工作经费紧张的问题。并建议政府在退耕区适当压缩

规模,突出重点,优先治理,集中对生态重要区加大退耕巩固措施,加强管护,对该区倾斜补植补造任务;大力引进优秀的专业技术人才,指导和服务退耕工作;要大力发展科学技术,增加科技含量,积极示范推广覆膜栽植、截杆造林,容器育苗造林等抗旱技术,广泛应用干水剂、保水剂、生根粉等高新抗旱技术产品,用先进的科学技术手段预防自然灾害,提高造林成活率。

#### 4.2 完善保障措施

加强基础设施建设。加大投入,加强对水利设施、基本农田、能源、道路交通等方面的基础性建设;规范退耕还林政策的兑现。在政策兑现前,要坚持以县为单位认真复核认定面积,把合格面积逐级分解到乡、村、户,填写相关表、卡、证、册并建立档案;在政策兑现中,坚持以村为单位,把每个退耕户合格面积和补助钱粮数量张榜公布,实行“三榜”定案;要加强对退耕过程中关键环节的监督,如现金发放、农户与政府签订退耕还林合同,明确政府与农户双方退耕还林的责、权、利等;要坚决杜绝退耕还林过程中虚报冒领,弄虚作假现象发生,要加大跟踪督查力度,及时纠正查处违规违纪行为。同时要建立退耕还林信息网络平台。通过信息网络平台对工程进度信息、文件、资料等进行科学有效的管理,提高工程的管理水平,保证退耕还林工作的质量。

#### 4.3 加强部门的协调

政府要协调各部门切实按照“一个坚持、两个转变、三个结合”的工作思路,坚持谁造谁有,允许继承允许转让,转变造林机制和投入机制,将发展林业与农民脱贫致富相结合,与发展区域经济、培植主导产业,增加地方财政收入相结合,与生态环境建设及城乡绿化、美化相结合,集中人力、财力、物力,积极有效的配合、协调农、林、水等多部门齐抓共管。同时要充分发挥部门优势,突出重点,有序推进,确保工程“退得下,稳得住,不反弹”。

#### 4.4 健全保障措施

按照发展市场经济的要求,退耕还林实行新机制。(1) 竞争激励机制。在造林工程实施中,除由单位个人承包项目外,还可在县、乡以育苗大户为主体,组建专业造林公司。对大的绿化工程可实行公开招标,由有关单位、农户和专业公司竞争承包。通过引入竞争机制,增添活力,提高工程建设进度和效益,降低成本。

广抗旱农作物新品种;在“降水因子”一定的情况下,引进节水灌溉技术,合理开发利用有限的水分,增强作物抗旱能力,减少旱灾损失;增加植被,调节气候,在干旱风沙区,种草种树,增加植被覆盖,减少“风害因子”造成的损失,而且还可以防风固沙,保持水土,调节气候,净化空气,使生态平衡由恶性变为良性循环,对盐池县粮食生产可持续发展具有重要意义。

(3) 利用因子分析法,可以定量分析和评价盐池县粮食总产量生产现状,利于揭示引起盐池县粮食总产量年度差异的主导因素,可为农业部门实施农业生产可持续发展管理和决策提供科学的依据。盐池县是宁夏中部干旱带受沙漠化危害最为严重的农业生产区,然而粮食生产是一个复杂的动态系统,受到很多因素所影响的一个综合结果,具有多层次性和多面性<sup>[10-11]</sup>,在今后的研究中主要以:①针对降雨量低,大力开展雨水高效利用技术,开展集雨、覆盖、调控等方面的技术研究;②针对严重的风蚀沙化,开展提高植被时空覆盖率、地表粗糙度和土粒团聚性 3 条防蚀技术途径,形成有效减轻风蚀,防止土壤退化,显著提高农田系统生产力的保护性耕作模式;③针对春旱频繁,继推广玉米坐水播种后,并解决了旱地底肥少防虫难的问题。④可进一步加强对不同因素的情况下粮食单产因素进行深入系统化研究。有效完善盐池县粮食总产量不断提高的技术体系。

(上接第 277 页)

(2) 补偿机制。退耕区应该通过转移支付、增收生态补偿税、发行退耕还林建设补偿基金彩票等办法,使生态受益地区增加对生态建设地区生态恢复的投入,并调动全社会力量投资和进行生态建设。

(3) 项目管理机制。严格按规划设计施工,按标准验收,按验收结果,兑现政策和奖惩。

(4) 法律保障机制。一是认真贯彻《林业法》、《水土保持法》、《防沙治沙法》、《农业法》等法律法规,依法保护林木和林地资源;二是坚持贯彻执行市政府《关于封山绿化、舍饲养畜的规定》,全面实行封山禁牧治理,落实管护责任,加大对散牧、偷牧、夜牧和毁林垦荒行为的查处力度;三是严格审核征占用林地手续,严格把关,按程序上报审批。

#### 4.5 搞好集体林权制度改革

(1) 认真贯彻中央、国务院《关于全面推进集体林权制度改革的意见》,依法将集体林地承包经营权和林木所有权,通过林地权属登记和确权发证,明晰林

#### 参考文献:

- [1] 孙占祥. 风沙半干旱区旱地农业综合发展研究[M]. 北京: 中国农业出版社, 2008: 7-9.
- [2] 陈万金, 信乃谏. 中国北方旱地农业综合发展与对策[M]. 北京: 中国农业科技出版社, 1994: 56-62.
- [3] 盐池县志编纂委员会. 盐池县志(1981-2000)[M]. 宁夏: 宁夏人民出版社, 2002: 1-2.
- [4] 何晓群. 现代统计分析与应用[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 56-58.
- [5] 唐启义, 冯明光. 实用统计分析及其 DPS 数据处理系统[M]. 北京: 科学出版社, 2002: 367-393.
- [6] 高惠璇. 应用多元统计分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 265-273.
- [7] 朱丽, 张仁陟. 甘肃省城市人居环境评价与分析[J]. 现代农业科技, 2008(6): 193-195.
- [8] 卢纹岱. SPSS for Window 统计分析[M]. 北京: 电子工业出版社, 2000: 78-90.
- [9] 王彩洁, 李连华, 李伟, 等. 大豆品种产量与主要性状的主成分分析[J]. 山东农业科学, 2008: 5-6.
- [10] 王峰, 张清云, 温学飞, 等. 宁夏干旱区井灌农业高效用水优化模式的研究[M] // 谢应忠: 宁夏生态环境恢复重建的理论与实践. 银川: 宁夏人民出版社, 2004: 132-136.
- [11] 陈建华, 魏百刚, 苏大学, 等. 农牧交错带可持续发展战略与对策[M]. 北京: 化学工业出版社, 2004: 35-36.

地、林木所有权和使用权。(2) 要落实和完善以家庭承包经营为主体, 多种经营形式并存的集体林权经营管理体制, 确立农民作为林地承包经营权的主体地位, 实现“林有其主、主有其权、权有其责、责有其利”的目的。(3) 在林改过程中坚持公开、公平、公正的原则, 充分尊重和依靠群众, 保障农民的自主权, 充分调动广大农户造林育林护林的积极性, 让农民真正成为改革的主体和市场的主体。(4) 建立“产权归属明晰、经营主体到位、责权划分明确、利益保障严格、流转顺畅规范、监管服务有效”的现代林业产权制度, 形成社会化服务体系和有效的森林管护体系, 促进退耕还林工程的健康高效发展<sup>[2]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 榆林林业局统计数据(2008-2009 年)[Z].
- [2] 榆阳区土地利用现状数据集(1998-2006 年)[Z].
- [3] 榆林市国民经济统计鉴(1998-2008 年)[Z].
- [4] 榆阳区退耕还林工程实施十周年调研报告[R] 2009.