

## 完善的后续政策是巩固退耕还林成果的重要前提

姚 蓉

(陕西省委党校经济研究所, 西安 710061)

**摘 要:** 1999年以来, 长江上游、黄河上中游等地区开展的退耕还林的试点工作, 是加强西部地区生态环境建设和保护的重要举措, 也是贫困山区农民脱贫致富的有效途径。目前, 第一批退耕还林工程现已进入成果巩固阶段, 但是, 原有的政策措施已不适应成果巩固阶段的要求。为把退耕还林工作扎实、稳妥、健康地向前推进, 必须进一步完善退耕还林的政策措施。针对退耕还林工程中存在的问题, 提出了巩固退耕还林成果的后续政策。

**关键词:** 退耕还林; 科学规划; 后续政策

**中图分类号:** X171.1

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1005-3409(2005)06-0268-03

## Consummating Continuous Policy System to Consolidate Achievement of Converting Slope Farm land into Forest and Grassland

YAO Rong

(Institute of Shaanxi Economics, Party School of Shaanxi Provincial Party Committees, Xi'an 710061, China)

**Abstract:** The project of converting slope farm land into forest and grassland is an important measure for improving western environment in China, which has been begun since 1999. Now the first batch of the project has got into a stage of consolidating achievement and the old policy system couldn't meet the stage's demands. The Government must adjust policy system in order to promote the project. In accordance with existing problems, consummating continuous policy system to consolidate achievement of converting slope farm land into forest and grassland is put forward.

**Key words:** converting slope farm land into forest and grassland; scientific program; continuous policy

退耕还林工程是我国林业建设史上投入最多, 涉及面最广, 政策性最强的大工程, 该工程自1999年实施至今, 已取得了明显的生态效益、经济效益和社会效益。目前, 第一批退耕还林工程已进入成果巩固阶段, 但原有的政策机制难以适应该阶段的要求。针对目前退耕还林工程存在的问题, 要使工程“稳得住、不反弹”, 必须要尽快制订出台完善的后续政策, 以保证退耕还林工程的可持续建设和成果的巩固。

### 1 目前退耕还林工程存在的主要问题

#### 1.1 退耕还林工程缺乏必要的工程管理费和工作经费

从1999年实施退耕还林工程至今, 国家未给地方政府退耕还林工作所需的工作经费和管理费, 而退耕还林区大多位于经济落后, 地方财政困难的老、少、边、穷地区, 工程实施所需经费给地方财政带来沉重的负担。地方退耕还林工作经费严重不足, 影响到工程建设。

#### 1.2 退耕还林工程缺乏科学合理的长期规划

退耕还林工程是一项涉及面广的大型工程, 在没有前期充分论证的情况下, 未经立项就仓促上马, 缺乏试验、规划和政策研究。林草生态群落组分结构单一, 不利于群落的生长。迄今为止, 退耕任务的安排上, 国家缺乏长远全面规划, 退耕地类型、退耕地区、退耕工程阶段安排不明确, 政策和任务缺乏连续性和稳定性, 工程验收标准变化过快, 2004年退耕还林规模和任务大幅度减少, 这对基层政府和农民造成了很强的不确定预期。国家至今没有批准陕西省已上报的规划, 难

以确保工程的有序开展。退耕还林的重点不突出, 撒胡椒面, 使该退耕的没有退下来, 不该退的却退了, 有些地方甚至将基本农田也退了出来。退耕还林的对象主要分布在我国西部, 应优先安排25°以上陡坡耕地的退耕, 而目前的退耕还林工程却涉及全国25个省(市、区)的1710个县, 范围不够清晰, 战线过长, 重点不够突出。

#### 1.3 退耕还林补助期限偏短, 北方旱作区种苗补助费偏低

国家退耕还林还草的补助为还草补助2年, 还经济林补助5年, 还生态林补助8年, 种苗和造林补助费为公顷750元。从陕北地区的情况看, 国家的补助期限过短, 不利于退耕区农民的休养生息。国家退耕还林政策对耕地、荒地的种苗补助费为每公顷750元, 然而由于黄河流域退耕还林工程区位于干旱、半干旱区, 这里年降水量少, 往往是一年造林三年补植, 种苗成活率远低于降水量多的长江流域区, 造成种苗费用增大。

#### 1.4 对后续产业培育和配套措施重视不够

后续产业是保证退耕还林工程长期不反弹的关键, 对此, 国家没有规划, 缺乏支持和宏观性配套政策。一些地方在退耕还林工程实施中对后续产业的发展重视不够, 忽视退耕还林8年后农民的生计问题。国家在基本农田建设、沼气等能源建设方面支持不足, 退耕还林工作没有与基本农田建设、农村能源建设、生态移民、封山禁牧、发展后续产业等方面相结合。对补助到期后的农民吃饭、烧柴及增收等问题缺乏考虑, 国家补助到期后, 工程就存在“退林还田”的风险。

\* 收稿日期: 2005-01-21

作者简介: 姚蓉(1968-), 女, 四川成都人, 硕士, 副教授, 从事区域经济发展研究。

## 2 进一步完善退耕还林的政策和运行机制

经过几年的发展, 第一批退耕还林工程目前已初步进入巩固成果阶段, 同时, 政策和机制上不适应的一些问题也明显地显露出来, 有待进一步完善, 以推进退耕还林工程更好地开展。

### 2.1 通过制定科学合理的长期规划, 保证退耕还林政策的连续性、稳定性, 给农民一个长期的政策预期

退耕还林工程虽是我国林业建设史上投入最大、政策性最强、涉及面最广的一项生态建设工程, 但工程的实施缺乏科学规划和前期论证, 在地区安排上、退耕地条件上、工程量的设计上均缺乏详细规定, 未经立项, 便以大会战的方式于1999年仓促上马, 各地区一哄而上, 好的耕地也退耕了, 工程面过大, 不能保证有重点的推进。2004年国家退耕任务大量缩减, 2003年已提前实施的退耕还林地无法兑付, 造成地方政府工作被动, 群众毁林复垦成为可能, 不利于退耕还林成果的巩固。据了解, 农民群众认为, 退耕还林是一项长期工程, 任务的调整应谨慎, 应保持政策的连续性和稳定性, 国家林业计划部门也应按照退耕还林条例的规定, 在每年10月底前作出任务安排。在工程验收方面, 国家没有明确的工程验收标准, 验收合格标准由退耕还林工程建设初期75%的成活率提高到目前85%的成活率, 不利于退耕还林工程长期的持续建设。对此, 国家在工程任务安排上要有明确的年度计划, 验收标准一经颁布就不能更改。

在国家补助期限上, 目前退耕还林政策只对造林8年内(经济林5年)的补助管理进行了规定, 而8年后是否继续补助, 怎样补助政策不明确。国家补助兑付期满后, 对于农民毁林复垦行为如何处罚缺乏相关政策法规。作为庞大生态建设工程, 其具有长期性和复杂性, 自然生态环境的恢复需要长期的维护, 8年之后退耕地的管护和农民的收益仍需相应政策予以保证。

退耕还林政策最终要解决生态环境优化和群众生活水平提高的问题, 这需要国家从地区国土资源条件、生态群落生长周期、后续产业培育等角度出发, 并充分考虑与农民生活相关的教育、医疗、养老等问题, 制定长期科学合理的规划, 包括相互衔接的国家、省(区)和市的三级总体规划, 耕地退耕标准, 地区退耕地总量和区域分布, 退耕步骤和阶段安排, 荒山造林总量、区域分布和阶段任务, 促进退耕还林的长期支持和补偿政策等, 保证退耕还林政策的连续性、稳定性, 给农民一个长期的预期, 调动农民护林的积极性。

### 2.2 进一步增加中央财政对退耕还林及其配套项目的经费支持, 建立完善的生态环境建设补偿机制

#### 2.2.1 按退耕还林总体任务和工作阶段给予地方政府退耕还林职能部门必要的工作经费和工程管理经费支持

退耕还林工程是坚持科学发展观、保证整个国家可持续发展战略目标的需要, 是为国家提供“生态公共产品”, 投入很大, 需大量人力财力, 收入很慢。实施这项工程需要相应的管理费用, 地方政府除少数外, 大多数都财力有限, 无力提供充足的工程所需的管理费、工作经费。以延安宝塔区为例, 退耕办工作人员一年至少要跑工程区四次, 翻山越岭, 工作量业务经费不足, 缺乏必要的交通工具和监测仪器, 影响工作, 工作十分辛苦, 报酬很少。地方政府退耕还林职能部门是为国家的工程服务, 退耕还林工程的规划、作业设计等前期工作费用和科技支撑费用, 工程所需的稽查、核查、检查费用理由由国家财政支付。国家应建立相应的退耕还林工程的公共支付体系, 建立长期稳定的补偿机制, 按退耕还林工程总体任务和工作阶段, 给予地方政府退耕还林职能部门必要的

工作经费和管护费支持, 明确规定开支方向和用途, 确保经费全额使用到退耕还林工程建设上。

#### 2.2.2 适当增加黄河流域退耕地、荒地的种苗补助费和劳务费, 以调动农民荒山造林的积极性

从种苗补助标准看, 国家退耕还林政策对全国耕地、荒地的种苗补助费为一次性每公顷750元, 然而由于黄河流域退耕还林工程区位于干旱、半干旱区, 这里年降水量少, 往往是一年造林三年补植, 种苗成活率远低于降水量多的长江流域区, 造成种苗费用增大, 补助量显然偏低。从实际情况出发, 为了确保造林质量及造林8年后有好的收益, 应适当增加干旱、半干旱地区种苗费和补植费。荒地造林一次性每公顷750元的种苗补贴难以调动农民的积极性, 应适当增加劳务费, 以调动农民荒山荒地造林的积极性。种苗补助费的增加应以充分的调研论证为基础, 根据不同地区的具体情况制定相应标准。在对陕北延安、榆林两地的调研中, 基层工作人员普遍认为合适的种苗费应为每公顷1200~1500元。

#### 2.2.3 在退耕还林工程配套措施方面给予必要的经费资助和扶持

国家大型工程一般都有配套的项目, 退耕还林工程是一项庞大复杂的工程, 直接关系到农民生活水平的提高和生态环境的改善, 也应有一系列配套的工程项目。从陕北地区退耕还林的经验看, 退耕还林应与农田水利等基础设施建设、农村扶贫开发、农村能源建设相结合, 这样才能解决退耕区农民的基本生活需求, 确保退耕还林成果“稳得住、能致富、不反弹”。作为国家工程的配套项目, 其项目的实施必须由国家财政给予必要的经费资助和扶持。退耕还林工程实施必然导致农民现有耕地的减少, 而农民最终要吃饭, 要保证农民有田种, 因此, 退耕还林工程项目的基础是基本农田, 要保证退耕区农民在国家停止钱粮补助后不复耕, 必须保证退耕区每个农民有0.13~0.2hm<sup>2</sup>亩旱涝保收的基本农田。在耕地减少的情况下, 必须加大基本农田建设的力度, 整修农田, 提高单产, 以解决农民长期用粮问题。从陕北地区的情况看, 国家在下达退耕还林任务的同时, 应将基本农田建设任务同时下达, 两项工程配套实施, 保证国家对退耕区基本农田建设给予一定的经费支持。此外, 在基本农田建设的基础上, 大力推广高产优质品种和技术, 推广旱作农业技术, 实施高产优质工程, 统筹解决好农村路、电、讯、医疗、教育等基础设施建设, 从根本上改善农村的生产生活条件。积极开展农村能源建设, 从各地实际出发, 大力发展沼气、小水电、太阳能、风能以及营造薪炭林等, 中央对农村能源建设给予适当补助。对农民而言, 国家能源项目是天大的好事, 国家应扩大该项目的惠及面, 通过资助沼气等农村能源建设, 解决农民的做饭用能问题。农村能源建设要搞好“一池三改”(沼气池、改厕、改圈、改厨), 建设达到畜圈、厕所、暖棚“三配套”, 在有效解决农民燃料问题的同时, 综合利用沼渣、沼液, 使其在种植业、养殖业上发挥有机循环作用。对居住在生态地位重要、生态环境脆弱、已丧失基本生存条件地区的农户实行生态移民, 国家对生态移民的生产生活设施建设给予补助, 把生态移民与小城镇建设结合起来, 妥善安排解决好农户移民后的生计问题。在保证退耕区农民基本生活满足的前提下, 必须加快退耕区后续产业的发展, 国家在这方面应有明确的政策以扶持退耕区后续产业的发展, 保证农民在国家补助到期后, 能有稳定的收益。

#### 2.2.4 重视退耕还林中科技工作的组织和经费支持

为确保退耕还林工程质量, 国家财政应继续加强对退耕还林中科技工作的经费支持。干旱半干旱地区自然生条件差, 要提高苗木的成活率和成林质量, 必须加大科技的投入,

包括科技措施研究、科技推广体系建设、科技监测手段、科技队伍建设等方面的投入。地方政府应结合各地情况,积极引进实用技术,加大对农民的技术培养,加强技术队伍建设。在陕北应大力推广旱地造林技术,形成国家、省、市、县、乡、村协调的技术推广体系。对于已进入巩固阶段的工程,应通过卫星遥感等手段科学监测林草群落的发育生长情况。这些都离不开国家的大力扶持。

### 2.3 从植物生长量和生态经济学的原理出发,适当延长国家的补助年限

退耕还林是一项庞大复杂的生态工程,需要长期的建设,从实际看,现行的国家补助期限过短,应根据对已有的退耕还林还草作物生长情况和植被恢复程度,认真研究原定的钱、粮补助期限适当延长的问题,以利于生物群落的稳定和当地后续产业的发展。陕北地区是干旱半干旱地区,大多数地区退耕还林主要是以生态林为主,一旦停止补助钱粮后,农民收益没有保障,很可能出现复耕现象。从林草生物群落的稳定看,一般需12年左右的时间,国家5年、8年的期限不利于生态群落的稳定。用陕北农民的话说,退耕还林是大手术、换脑手术,大手术需要较长的恢复期,8年是不够的,至少还需5年。只有留出充分的时间让农民休养生息,让地方后续产业发展起来并成为农民收入的主要来源,才能保证农民的收益稳定增长,才能稳得住、不反弹、能致富。只有留出充分的时间让农民休养生息,让地方后续产业发展起来并成为农民收入的主要来源,才能保证农民的收益稳定增长。因此补助期限应以农户退耕地5年或8年后的收益情况来确定,如果农民的收益仍低于未退耕前的收入,那么就应继续补助。根据北方年植物生产量和“效益替代关系”国家应把补助期限延长到10~12年为宜。

### 2.4 加强退耕区农民的职业技术教育培训体系建设

退耕还林也好,退耕还草也好,最终是退人。实施退耕还林工程以来,解放了大批农村劳动力,加速了农村剩余劳动力向二、三产业的转移。国家和地方政府应重视退耕区农民的职业技术培训体系建设,加大对农民进行适用技术的义务培训力度,提高农民的职业技能和就业率,为农民收益的提高创造条件。如吴旗针对草畜业的发展为农民提供相应的种草、割草、养畜的技术培训,米脂县开设的家政服务培训,拓宽了农民的就业渠道。

### 2.5 加强完善资源开发中的生态补偿和保障机制的建设

陕北自退耕还林工程实施以来已取得了明显的生态效益,沙尘暴等危害性天气减少,生态环境明显改善。然而,由于陕北又是我国煤炭、石油、天然气密集区,陕北煤、油、气的开采又使陕北脆弱的生态遭到加速破坏,有些破坏甚至是不可逆转的,带来地貌、植被等问题,面临着资源枯竭、土地荒化等长期和深层次环境劣变问题。如陕北神木,由于煤炭的开采,地表塌陷,水位下降,植被枯死,塌陷已成为矿区普遍的现象,对当地经济社会的可持续发展造成隐患。因此,为了陕北生态的可持续改善和社会经济的发展,针对能源开发对生态的破坏,必须建立和完善能源开发中的生态补偿和保障机制,确保生态恢复的投资所需。如提高资源税率,改变资源税的征收基数,对造成生态破坏的企业足额征收生态补偿税(费)或基金,把节约资源激励机制、资源有偿使用机制配合运用,建立地方

#### 参考文献:

- [1] 王化欣 “中国洋芋之乡”产业变局[J]. 当代陕西, 2004, (10): 14- 15
- [2] 李有华,等. 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
- [3] 张鸿文. 新时期退耕还林工程建设的总体思路[J]. 林业经济, 2002, (4): 18- 22
- [4] 周生贤. 全面加快新世纪林业发展步伐[J]. 林业经济, 2003, (9): 4- 12

性的法规来保障补偿实施,确保对生态的修复。

### 3 加快退耕还林区后续产业的培养

在国家对退耕农户钱粮补助期限到期后,要确保退耕还林“退得下、稳得住、不反弹、能致富”,生态建设成果得以长期保持关键是需要“后续产业”,其关键是后续产业的培育。通过后续产业的发展保证农民收入的持续增加,使农民致富,退耕还林不反弹。结合陕北退耕区的实践,后续产业的培育应充分考虑以下反面。

#### 3.1 后续产业是特色产业

特色经济出效益,只有从本县地理、气候、经济基础等具体情况出发,选择适合本县发展的后续产业。如果忽视地方特色,在后续产业发展过程中,退耕区的选择基本相同,若干年后,退耕区农户必将遍尝产业结构趋同化的苦果。政府在后续产业培育中,应积极为农民拓展市场,通过政府抓市场,乡镇抓技术推广来引导农民培育发展后续产业,如吴旗的草产业、畜产业,靖边的养猪、养兔等。

#### 3.2 后续产业的培育必须走农业产业化经营的路子,引进和扶持龙头企业

农业产业化经营是发展现代农业,提高农民收益的必由之路,退耕区在后续产业培育中必须走农业产业化经营的路子。通过农业产业化经营,做深加工,延长产业链,增加附加值。由于分散的农户难以成为拥有强大市场竞争力的农业产业化经营主体,只有通过农业龙头企业拥有比较雄厚的资本、技术、人才优势以及能直接参与农业产业化经营的能力,在成千上万的分散经营和千变万化的市场之间发挥桥梁作用,对农户实行产前、产中、产后全程服务,肩负起带动农民进入市场,共同致富的重任。龙头企业是发展农业产业化的“牛鼻子”,是发展农业产业化的“火车头”,其经济实力的强弱和牵动力的大小,直接决定着农业产业化的成败,只有建立起龙头企业,主导产业的龙头才能举起来,龙身才能活起来,最终才能形成产加销、贸工农一体化的经营格局。如中国马铃薯之乡延安地区子长县,由于全县缺少像样的大中型龙头企业,马铃薯产业无法做大做强。因此,地方政府要重视龙头企业的作用,大力引进和扶持农业龙头企业,逐步形成公司+基地+农户的经营方式,构成区域化布局、专业化生产、一体化经营、社会化服务、企业化管理的格局,实现农民收益的稳步提高。

#### 3.3 结合退耕还林还草生态建设,调整农村产业结构,培育后续产业

后续产业的培育必须与生态建设相结合,在确保生态效益的前提下,调整退耕区农村产业结构,开辟新的生产门路,在经济建设中恢复生态,在生态恢复中发展经济,使二者相互促进,相得益彰。如吴旗县自1999年国家退耕还林工程启动以来,提出了“生态建设产业化,产业建设生态化”、“立草为业,草畜联动”建设“草畜大县”等思路,发展以舍饲养羊为主的草畜产业。吴旗1999年开始实行封山禁牧,羊群必须舍养,可养羊户的覆盖率却比放牧时提高了49.1%。到2004年7月,全县舍饲养羊已发展到32.5万只,存栏26.2万只,农民收入也随之显著增加。