

实施退耕还林(草)工程的作用及问题初探

杨慧霞¹, 卢彬²

(1. 西北农林科技大学农学院, 陕西 杨陵 712100; 2. 咸阳市农业科学研究所, 陕西 咸阳 712000)

摘要:退耕还林(草)工程是 20 世纪我国政府实施重大生态恢复工程, 是实施可持续发展战略的重大举措。按照“退耕还林(草), 封山绿化, 以粮代赈, 个体承包”的基本方针, 以生态恢复学的基本原理为依据, 分析了退耕还林还草的巨大作用, 探讨了退耕还林还草实践中存在的主要问题, 并提出相应的发展对策。
关键词:退耕还林还草工程; 生态恢复; 经济发展
中图分类号: X171.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-3409(2006)03-0018-03

On the Effects and Problems in the Implementation of Project to Transform Farmlands into Forests and Grasslands

YANG H u i - x i a¹, LU B i n²

(1. College of Agronomy, Northwest Sci-tech University of Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China;
2. Academy of Agricultural Science, Xianyang, Shaanxi 712000, China)

Abstract: Transforming farmlands into forest and grasslands is an important project of ecological rehabilitation initiated by Chinese government in the twentieth century and a strategic measure for sustainable development. In accordance with the principles of transforming farmlands into forests and grasslands, afforesting in combination with mountain blockade, making use of grains in relief work and contracting with individuals, the authors analyze important effects of the project and discuss the problems met in the project implementation as well as put forward the corresponding countermeasures.
Key words: project to transform farmlands into forests and grasslands; ecological rehabilitation; economic development

1 退耕还林还草工程的作用

1978 年以来, 中国的经济实现了高速增长, 1978~2004 年, 国民生产总值平均增长 8%~9.8%, 综合国力明显增强, 经济总量跃居世界第 7 位, 生产的粮食保证了 13 亿人的吃饭问题, 使人们安居乐业。水利部又实施“淤地坝”工程, 对退耕还林(草)起着基础性保障作用。由于经济的发展, 资源破坏问题仍很突出, 森林破坏较为严重, 以致荒漠化加剧, 爆发了 1998 年特大洪灾和 2000~2002 年特大沙尘风暴。在上述情况下, 国家提出了退耕还林还草工程措施, 在解决西部环境恶化问题上则显得至关重要。

1.1 有利于整治生态环境

生态环境危机的严峻现实, 使人们认识到, 保护生态环境与发展经济同等重要, 保护生态环境就是发展生产力。生态问题的产生是多种因素共同作用的结果, 农业生产方式是否与自然条件相和谐, 是导致生态问题并决定其严重程度的一个因素。只有通过合理生态工程建设, 才能实现生态与经济的可持续发展。通过退耕还林还草工程, 保护水土资源, 防止水土流失, 使水土资源得以合理利用, 同时减少输入江河和水库的泥沙。据有关专家在陕西安塞县的调查资料发现, 当林草覆盖率达到 90% 以上时, 土壤侵蚀很轻或基本不发生土壤侵蚀(见表 1)。国家制定的《生态建设规划》, 要求 2003 年全国的水土流失得到控制, 退耕还林还草显得极为重要。西部地处黄河、长江、珠江上游, 其生态环境质量与江

河中下游地区国土保安息息相关, 黄土高原日益加剧的水土流失对黄淮海地区建设与安全构成威胁。整治和改善西部的生态环境, 不仅是西部经济发展的需要, 也是巩固中东部广大地区生态屏障, 被人们誉为“德政工程”和“富民工程”、“小康工程”。

表 1 陕西安塞县坡耕地与林草土壤侵蚀强度比较

土壤类型	年侵蚀模数 /(t·km ⁻²)	土壤类型	年土壤侵蚀 模数/(t·km ⁻²)
坡耕地(10~25°)	15000	林草地(被覆 30%~50%)	8000
坡耕地(>25°)	18000	林草地(被覆 50%~70%)	4000
荒草地(被覆<10%)	18000	林草地(被覆 70%~90%)	2000
林草地(被覆 10%~30%)	12000	林草地(被覆>90%)	900

1.2 有利于西部乃至全国经济的持续发展

通过退耕还林还草工程, 用 12 年的时间, 完成退耕还林 50 万 hm², 由此提高全国的森林覆盖率 3.55%。可实现“山变绿, 水变清, 人变富”的目标, 植被覆盖明显提高(2004 年全国森林覆盖率为 18.21%); 抵御自然灾害能力增强; 可促进人口、资源、环境的相互协调。实施退耕还林还草工程, 保护了人类的自然环境, 并从恶化的自然环境中获得了人们所需基本生产资料, 为退耕还林(草)地区的各项事业发展打下基础。生态环境治理的好坏, 直接关系到工农业的发展, 而

且还左右国民经济。西部地区经济落后, 与其农业发展滞后有着密切关系, 加快西部发展, 首当其冲是搞好农业的生态环境。与此同时, 全国农业发展的合理布局, 又必须要求西部农业参与地域分工, 发挥其现实优势和潜在优势, 巩固和发展畜牧业、林业和优势经济作物生产, 促进全国经济的可持续发展, 并加快建设和谐社会。

1.3 有利于江河的治理

根据“山川秀美”工程之要求, 第一步初步治理, 摆上措施; 第二步综合治理, 生态环境有明显改善; 第三步是人与自然和谐相处, 促进人们自觉保护生态环境。“小洪水, 高水位, 多险情”的根源是泥沙淤积江河, 而泥沙主要来源于坡地的水土流失, 因此, 开垦陡坡地是江河险情的祸根, 治理江河必须把退耕还林还草工程作为一项根本性任务常抓不懈。研究表明, > 2° 的陡坡耕地是黄土高原水土流失主要来源地, 因此, > 25° 的陡坡耕地是退耕还林的重点区域。由表 2 可以看出, 陕西安塞县南沟/ 纸坊沟流域 ≥2° 的坡耕地面积为 160.41 hm², 占坡耕地面积的 23.70%; ≥25° 天然草地面积为 666.91 hm², 占天然草地面积的 61.98%; ≥35° 荒坡地面积为 773.69 hm², 占荒坡地面积的 80.18%。也就是说, 安塞县南沟/ 纸坊沟流域有 160.41 hm² 的坡耕地需要退耕, 有 191.24 hm² 荒坡地需要造林种草。退耕还林还草工程以保水、保肥、护坡、治水、治污、发展经济为目标, 按照区域综合治理开发规划为指南, 通过调整土地利用、结构、种植方式, 改变农林牧用地不合理现状, 增加林草地比重, 结合育林育草, 把“五荒”变成林草基地。

表 3 贵州省 15 个试点县从业人口占总人口比重、人均 GDP、地方财政收入变化								
年份	第一产业人口比重/ %	第二产业人口比重/ %	第三产业人口比重/ %	人均 GDP / 元	人均 GDP 增长率/ %	每年地方财政收入/ 万元	每年财政收入增长率/ %	退耕还林还草期间收入/ 元
1999	47.16	6.21	6.98	2855	—	111239		1429
2000	45.85	6.13	7.75	3042	6.52	123898	10.22	1470
2001	45.98	7.00	8.87	3470	14.09	151754	18.36	1520

2 实施退耕还林存在的主要问题

针对国家生态环境恶化, 自然灾害频发的基本情况, 在 1998 年 8 月江泽民同志发出“再造一个山川秀美的西北地区”, 随后党和国家又提出了“退耕还林(草), 封山绿化, 以粮代赈, 个体承包”的十六字方针, 在环境脆弱的丘陵沟壑区, 迅速的开展了退耕还林还草工作, 特别是在陕西的延安地区, 退耕还林还草工作走在了全国的前列, 吴旗成为全国退耕还林第一县, 该县立足县情, 启动实施了以“封山退耕, 植树种草, 舍饲养牛, 林牧主导, 强县富民”为基本内涵的逆向开发战略, 以建设“集约高效型农业, 保护效益型林业, 商品致富型畜牧业”为结构特征的生态特色农业发展思路, 对该县经济社会的发展起到了较强的指导作用。1998 年, 率先在延安实行了封山禁牧, 淘汰土种山羊 23.8 万头, 1999 年一次性完成退耕 10.37 万 hm², 累计造林 12.93 万 hm², 荒山荒坡造林 2.45 万 hm², 种草 11.40 万 hm², 以粮代赈确认面积 5.89 万 hm², 人工草地保存面积 5.33 万 hm², 农民人均享受兑现面积 0.57 hm², 已实现粮食 15 245 万 kg, 补贴资金 8 145.9 万元, 全县生态建设呈现大规模、全方位、综合性、高标准的发展态势, 林草覆盖率达 49.6%, 较治理前提高了 30.4 个百分点。1999~ 2004 年我国实施退耕还林工作六年, 已取得一些成绩, 由于此项工作量大面广线长, 据有关专家在宝塔区、安塞、吴旗的调查, 发现存在如下问题:

1.4 有利于脱贫致富

西部地区大多数居于贫困山区, 并且占我国 98% 的少数民族, 由于自然、社会、历史的影响, 制约着经济的发展和人民生活的改善。其经济发展状况与人民生活水平与东部地区相差很大, 要从温饱型达到小康型, 再达到富裕型很不容易。因此, 实施还耕还林还草, 加快国土整治, 良化生态环境, 并将治理与开发融为一体, 大力发展快流域经济, 不断提高土地的产出率和产品附加值, 实行农业产业化, 促进各业发展, 振兴当地经济, 增加农民收入, 提高生活质量, 早日脱贫致富, 是当地人民的共同愿望。根据贵州省林业厅退耕还林还草工程办公室调查(见表 3), 1999~ 2001 年试点县统计, 农民人均纯收入由 1999 年的 1 429 元提高到 2001 年的 1 520 元。年增长率为 3%, 第一产业的人口呈下降趋势, 第三产业人口呈上升趋势, 试点县期间人均 GDP 稳步增长, 促进了当地农民致富, 得到试点县人民群众的普遍认可。

表 2 安塞县南沟/ 纸坊沟流域主要利用类型坡度统计(2000)

主要退耕 与造林类型	土地利用坡度分级						
	0~ 3°	3~ 5°	5~ 10°	10~ 15°	15~ 25°	25~ 35°	≥35°
坡耕地/ hm ²	2.82	0.64	59.82	199.11	254.09	152.63	7.78
比例/ %	0.42	0.09	8.84	29.42	37.54	22.55	1.15
天然草地/ hm ²	3.25	10.77	25.40	39.00	330.56	405.11	261.80
比例/ %	0.30	1.00	2.36	3.62	30.72	37.65	24.33
荒坡地/ hm ²	0	43.78	1.91	0.84	1.68	143.03	773.69
比例/ %	0.00	4.54	0.20	0.09	0.17	14.82	80.18

2.1 实施过程中政策操作性困难

国家现已制定《退耕还林条例》, 各地政府也颁布一系列的相关政策。在实施过程中出现上下衔接不紧的问题, 在陕北降水量大部分地方只有 300~ 450 mm, 要保证林木成活, 一般需要 1~ 9 年时间, 国家对造林苗木补贴为两年, 其余的不管, 这给职能部门在具体工作中造成不便。林业部门在退耕前要作大量的调研, 规划设计, 地块估算等方面的工作, 这部分经费无处支付, 但工作还必须干, 于是就出现了工作量越大, 所支付经费越多的不正常情况。“退一还二”政策执行起来就出现不少困难, 在干旱省区荒山面积远远大于退耕还林面积, “还二”就显得太少了, 因为只有苗木补贴而无粮食现金补贴, 农民愿意退耕而不愿在荒山造林, 影响了西部地区荒山绿化的速度。

2.2 瞎指挥再次挫伤农民退耕的积极性

国家在退耕还林还草工作实行任务分摊形式, 下级部门为了成为成上级部门的任务, 许多乡镇、村组欺上瞒下, 如有些地方实施退一带三(四), 即退一公顷农田, 带三(四)公顷荒地, 而农田与荒地的补助不是一个标准, 一些地方将农民的坡耕地按荒地上报, 农民的补贴减少, 在宝塔区万花乡出现一些农民不退, 也不要国家补贴, 搞得乡村干部工作十分被动。

2.3 各项技术跟不上植树造林、舍饲养羊等方面工作的需要

工程仓促上马, 时间紧, 任务重, 科技力量不足及各项技术严重滞后。造林技术跟不上, 一些挖的树穴达不到标准,

树根出现弯曲现象,苗木品种单一,外来树种多,适宜当地树种少,成活率不高,在降水分稀少,造成所栽植的林木全军覆没现象;在养殖业方面,因防病技术跟不上,据在吴旗镇楼角村韩孝武、韩敏、梁汉军等户调查,羊子死亡率较高,韩孝武养50只,死亡9只;韩敏养20只,死亡7只;梁汉军养22只,死亡9只;死亡率达到27.17%;果树修剪技术落后,品种仍是70年代品种,区划上失误,致使一些果树不适宜在当地生长,造成绝收。

2.4 后续产业培育滞后

国家对退耕还林的政策是草地补贴2年,经济林补贴5年,生态林补贴8年,这项政策实施完成之后,能否保住8年国家花巨资完成的退耕还林还草工程,在很大程度上取决于后续产业的培育、发展、壮大,为了保证农民在国家断奶之后能够增产增收,基本上不影响农民的生活水平,在退耕还林地区应发展一些优势产业,由于规模较小,与市场脱节,如果盲目发展,将会再次出现“卖难”问题,如果在国家实行兑现粮钱的8年内,不能迅速发展替代种粮业的产业,兑现过期之后,可能还会再次出现复垦。

3 实施退耕还林还草工程发展思路

面对上述困难,要解放思想,更新观念,以超前的思维,过人的胆识,团结一心,排除干扰,以高昂的热情和拼搏的精神,完成史无前例的退耕还林还草工作,通过查阅大量的研究资料并借鉴有关专家的研究成果,得到以下几点启示。

3.1 实施产业兴区战略

农民退耕还林之后,农田随之减少,农民收入受到影响。首先要加强基地建设。在退耕地区应加大投入,大力发展舍饲养羊、牛,继续按照“品种多样化,品质优良化”和“大群体,大覆盖”的要求,立草为业,以草定畜,以草促牧,草畜同步,充分尊重农民意愿,以寒羊、绒羊为主导品种,兼顾生猪、肉牛、鸡、兔和其它特种养殖,围绕市场转。引进优良品种,通过多元杂交,优化结构,科学规范养殖,提高规模和效益。二是加强“龙头”企业建设。要把发展“龙头”企业作为农业产业化进程的关键环节,树立“扶持产业就是扶持农业,扶持龙头企业就是扶持农民”的思想,采取切实可行的措施,不拘一格的培育和催生农业“龙头”企业。采取“大小企业一齐上,新老企业一起抓,内外力量一齐用,公私企业一齐要”的办法,走“公司+基地+农户”的路子,扶持、培育、发展一批竞争能力强,市场空间大的骨干龙头企业。三是要加强农产品流通建设。着力培育名牌品种,并在创新组织、订单农业、网上流通上下功夫,大力培育和扶持农民专业合作经济组织,农民经济人才队伍等中介组织,鼓励流通专业户、运输大户等服务组织的发展,支持他们面向农户搞好农产品流通等社会化服务,要积极培育订单农业,有效利用先进、便捷的互联网技术,搭建农业信息平台,网上实施农产品交易。

3.2 搞好生态环境建设

建设良好的生态环境是建设西部经济强县(区)和小康社会的重要标志,必须牢固树立保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力的观念,把退耕还林、建参考文献:

设山川秀美作为“天字号”工程抓紧抓好,认真贯彻国务院《退耕还林条例》,继续按照“培育与治理并重,管护与开发并举”的区别,强化“大封禁、大治理、强管护”的工作措施,把山川秀美工程建设的战略转移到巩固提高退耕还林和封山禁牧成果上来,把生态建设贯穿于产业化、工业化、城镇化的全过程,努力开创生态文明的新局面。把生态环境直接纳入区域经济发展总体规划和建设之中,积极探索经济发展与生态建设并举的可持续发展道路,树立生态建设是为经济发展服务的思想,把经济开发与生态环境建设结合起来,要让老百姓从生态建设过程中获得真正的经济实惠,要让区域经济在生态建设中获得持续增长,建立生态一体化模式,把经济开发纳入生态环境建设之中,利用经济建设实现生态环境建设与保护。加强农村能源建设步伐,积极推广节柴灶,减少能源浪费,缓解森林压力,改善土壤养分状态,大力开展沼气建设,实现农业生态环境良性循环。积极开展药材林建设,增加农村生活用水,缓解能源紧张局面,积极开发太阳能、风能、风能资源,加快农村生态能源多样化建设步伐。

3.3 加强退耕还林管护工作

退耕还林地区要加大工作力度,强化工作措施,夯实工作责任,确保退耕还林能“退得下,保得住,有效益”,加大退耕地的后补植完善力度,本着适地适树,进一步调整优化林分结构,多林种多树种,乔灌木相结合,消灭“叉花地”、“门帘地”,促进林草植被快捷恢复。加强种苗基地建设,从源头上解决种苗质量问题,要落实县、乡、村、户四级责任,严把工程关、苗木关、栽植关、验收关,实行谁验收,谁签字,谁负责,严格责任追究制度,防止欺上瞒下,虚报冒领,确保退耕还林还草一处,活一处,保存一处。要加大封禁管护力度,以管住三口(人口、灶口、牲口)为目标,强化“三防”(防火、防病、防鼠疫),三禁(禁牧、禁采伐、禁复垦)措施,严格实行封山禁牧一票否决制,对偷牧、偷伐、林粮间套,开荒种地者,一经发现,重处重罚。加大生态移民,这既是保护还林工作的有效措施,也是从根本上解决边远贫困人口水、电、路、农田和致富产业的治本之策,一举两得,各种项目资金,财政支农资金按捆绑使用,重点解决人畜饮水、基本农田、生产生活道路等一家一户难以解决的问题,发挥整体效益。

3.4 依靠科技进步

要牢固树立“科学技术是第一生产力”的指导思想,贯彻“科技兴农”战略,大力推广普及植树造林,水土保持,舍饲养羊以及旱作农业等方面的先进适用科学技术知识。提高科学技术水平,要坚持高标准、高质量的原则,搞好造林规划设计,继续抓好标准化圈舍建设和规范化管理工作,大力引进优良适繁母羊,搞好种羊的基地建设,推广普及饲养防疫技术,提高饲养质量。为了保证退耕还林还草健康有序发展,要巩固完善县、乡、村三级服务体系,搞好综合装备配套,加强技术培训,提高业务人员素质和服务水平,抓好典型示范,带动面上工作。做好苗木培育、栽植技术、饲草饲料建设、林草良种繁育、疫病防治、圈舍建设、林木持续管理、信息咨询服务等综合技术指导和全程服务工作。大力扶持典型,充分发挥各类典型的示范作用。

- [1] 李世东. 中国退耕还林综合区划[J]. 山地学报, 2004, (5): 513- 520.
- [2] 王万山. 经济全球化对中国农业和农村发展影响前瞻[J]. 调研世界, 2003, (2): 3- 6.
- [3] 马江生, 王宪三. 陕北老区经济开发研究[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2003.
- [4] 彭珂珊. 试论中国西部退耕还林[J]. 中南林业调查规划, 2001, (1): 56- 61.
- [5] 中国退耕还林办公室. 退耕还林指导与实践[M]. 北京: 中国农业出版社, 2003.
- [6] 上官周平. 黄土高原粮食生产与可持续发展研究[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2000.