

## 山西退耕还林存在问题及相应对策探讨<sup>\*</sup>

韩国忠, 李有华

(山西省水土保持科学研究所, 山西 离石 033001)

**摘要:**通过对山西省不同立地类型区退耕还林实施情况调查, 对该省退耕还林存在问题及相应对策做了探讨。主要是退耕还林物种配置与植被地带性规律相吻合的问题; 退耕还林规划问题; 退耕还林工作经费及不同地区、不同林种补助问题; 对已有林木的生态效益补偿问题; 退耕还林后的土地(林地)流转问题等。

**关键词:**退耕还林; 存在问题; 相应对策

中图分类号: X171.4

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2008)05-0197-03

## Discussion on the Existence Question and Corresponding Countermeasures in Turning Cropland to the Forestry in Shanxi Province

HAN Guo-zhong, LI Your-hua

(Shanxi Soil and Water Conservation Institute of Science, Lishi, Shanxi 033001, China)

**Abstract:** The existence question and corresponding countermeasures are discussed on the basis of the investigations of the different vertical type area on which cropland is turned to the forestry in Shanxi province. Questions are: Whether the species disposition and plant cover region regular is fit each other, how to plan the forestry; how to deal with the work funds and allowance of the different forest and area; how to compensate for the ecology benefit of the forest tree; how to solve the land (forest land) circulation problem after turning the cropland to the forestry and so on.

**Key words:** turn cropland to the forestry; existence question; corresponding countermeasures

### 1 引言

2000-2001年, 根据国家安排, 山西省在沿黄河流域的16个县(市)开展了退耕还林(草)试点工程, 在广大干部和群众的积极参与下, 山西省顺利完成15万hm<sup>2</sup>的退耕还林任务。工程的核实率达99.4%, 合格率97.5%, 荒山荒地造林种草面积核实率92.53%, 合格率79.55%。2002年3月5日后, 山西省退耕还林工作在试点基础上正式启动, 当年完成退耕还林任务44.67万hm<sup>2</sup>。根据国家的整体规划, 退耕还林实施期为10a, 对此山西省水土保持研究所科技人员対全省6个不同的立地类型区退耕还林实施情况作了调研。在调研的基础上通过查阅相关资料, 山西省退耕还林存在问题及相应对策作了探讨。

### 2 退耕还林物种配置与植被地带性规律相吻合的问题

黄土高原水、热、土状况的地区性差异决定了自南向北森林植被、草原和荒漠的地带性分布规律。受这一规律的影响, 山西省自南向北也表现出较强的植被地带性分布规律。主要表现为: 从森林向草原的过渡地带; 从半干旱区向干旱区的过渡地带; 从半沙化区向沙漠化的过渡地带。具体表现

为北部地区土地面积大, 沙化严重, 降水量小, 土地瘠薄, 作物生长期短, 农作物品种少, 产量低; 南部则相对土地面积少, 作物品种多, 复种指数高, 土地肥沃, 降水量大, 作物产量高; 中部则处于两者之间。实现“山川秀美”的基本要求是按照自然植被地带性分布的基本规律进行植被重建。据此, 山西省南部的运城、临汾、晋城、长治市应以乔灌为主, 灌草为辅; 中部的晋中、阳泉、太原、吕梁、忻州市应以乔灌草均匀搭配结合; 北部的大同、朔州、忻州应以灌草为主。同时, 应根据地形、地貌和土质差异所造成的水热状况的不均匀性, 在遵循上述植被地带性规律的背景下, 注意区域中植被的非地带性特征。据此, 按照“阴坡宜树, 阳坡宜草灌, 沟谷宜树, 源梁峁宜草灌”的特点来布局。

另外, 国家规定, 退耕还林生态林和经济林的比例要以县为单位进行核算。生态林的比例占到80%以上, 经济林的比例不超过20%。从山西省的实际情况看, 全省植被分布基本符合黄土高原从东南到西北依次为森林、森林草原、干旱草原、沙化草原等地带性规律。按照上述比例以县为单位进行划分, 显然不符合这一规律要求。省退耕还林办可根据全省的实际情况从总体上划分出各市退还生态林与经济林的比例, 各市根据省里划出的比例, 具体安排各县(区)的执行比

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2007-08-14

作者简介: 韩国忠(1968-), 男, 山西柳林县人, 工程师, 多年从事水土保持科研与管理工作。E-mail: sbssyz@163.com

例。如:由北向南可将还灌草的比例逐步减少,乔木与经济林的比例逐步加大。这样,不但与山西省各市的气候等自然因素相吻合,也与全省农业发展的整体规划相一致,做到区域化布局、产业化经营、专业化生产、标准化管理、社会化服务、市场化发展,真正实现因地制宜,适地适树,按自然规律办事。

### 3 退耕还林规划问题

国家对实施退耕还林(草)的整体要求是坚持“全面规划、分步实施,突出重点,先易后难,先行试点,稳步推进”的原则,务必注重实效,切忌一哄而起,一哄而散。由于实施退耕还林(草)的地方大多是贫困山区,再加上近几年北方连续干旱造成大面积减产,因而农民退耕还林(草)的积极性很高,有的甚至在机修梯田地里栽树,导致一些地方实际退耕面积大于上级下达任务,引发了干部与群众在领取国家补助粮、种苗、粮补款时发生矛盾。为了化解矛盾,村干部在退耕还林面积的分配上采取按人头摊的办法。由于农村联产承包地以户为单位,因此退耕还林也就出现了“满面开花”的局面。这种情况在乡、县、市(地区)也有类似发生。其主要根源是未将退耕还林纳入各地社会与经济发展的整体规划当中。建议各地在今后实行退耕还林(草)工程时,在“全面规划”与“突出重点”上下功夫,真正将退耕还林(草)放在当地社会经济全面发展的重要位置,不但要将其作为一项产业对待,而且要与其他产业的发展挂起钩来,培植、扶持与林草相关的畜牧、药材种植、珍稀菇生产、生物质能燃料、旅游等产业,为真正实现林业的可持续发展创造条件。

### 4 退耕还林经费及不同地区、不同林种的补助问题

国家规定:退耕还林中涉及的粮食调运费、苗木调运费由省內自行解决,而工作经费实际上没有着落,但实际工作却由林业主管部门去做,如宣传发动、规划设计、检查验收、技术培训、技术指导、资料印刷、签订合同、建卡到户等。特别是县林业主管部门的工作量大,支出费用高。由于山西省各县的财政收入参差不齐,有些县财政收入较好,可直接拿出钱来搞生态林业,而大部分贫困县属于“吃饭财政”,仅可维持一般的工作开支与工资待遇,有的县甚至发工资都是一推再推,根本拿不出钱来支付退耕还林工程增加的各项工作费用,只有挤占、挪用退耕还林款或其他资金,这样会给项目款审计带来不少麻烦,也容易引发虚空假报现象发生,势必影响到退耕还林工作的实际效果。对此,山西省应根据全省各县的实际情况,从省财政拿出经费补贴各县退耕还林工作经费,以确保该工作的实际效果。

另外,《国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》(以下简称《意见》)中规定:“国家无偿向退耕户提供粮食、现金补助。长江流域及南方地区,退耕地每年补助粮食(原粮) 2 250 kg/hm<sup>2</sup>;黄河流域及北方地区,退耕地每年补助粮食(原粮) 1 500 kg/hm<sup>2</sup>,国家向退耕户提供种苗补助造林费补助。补助标准按退耕地和宜林荒山荒地造林每 750 元/hm<sup>2</sup> 计算。”该《意见》考虑到了南北方耕地在产量上的区别,粮食补助分开对待,比较合理。但种苗造林费补助却没有充分考虑南北自然条件的巨大差异,一律补助 50 元,

明显欠合理。山西省吕梁山、太行山等地大都是十年九旱地区,年降水量的分布也很不均匀,种苗成活率远比南方雨水充足地区要低,要在若干年后达到相同的密度、植被覆盖度等生态效果,在种苗数量、补植次数以及人工投入等方面都远远高于南方地区。据实际调查,新栽苗木在春季成活率较高,但夏季过后,由于干旱、鼠兔危害等原因死伤大半,一次成活率常常在 30% 左右,往往需要多次补栽才能成林。种苗费不足还使当地政府和农民在退耕还林苗木选择上首先考虑价格问题,其次才能考虑生态效果和农民增收。低价苗木的生命力、适应性等相对不足,一次成活率也相对较低,补植补栽的次数也会相应增加,形成了不应有的恶性循环。建议对自然条件恶劣的地区,酌情加大苗木补助,使该地区农民可以选择生态效果好,经济效益高的树种,这样不仅有利于生态建设,对解决农民的长远生计问题也大有好处。

林业补助也可按照分类经营的思路来划分或补助。1990 年,我国开始实施森林分类经营制度。分类经营指将《中华人民共和国森林法》中划分的用材林、经济林、薪炭林、防护林、特种用途林按其发挥的主要功能进行划分。实际上,防护林就是生态公益林。无论何种林,本身都会有一定的生态效益,防护林可按纯生态林考虑予以补偿。退耕还林的林种主要是木材林、经济林和防护林。木材林和经济林可看作商品林。

最近,国家林业局从国土治理的角度,在森林分类经营的基础上,明确将全国森林划分为 4 个区域并作出规划,即长江上游、黄河中上游流域地区,大规模进行生态公益林建设;西北、华北北部、东北风沙干旱区,主体建设生态公益林,以实施防沙治沙工程为核心,全面推进林业生态建设;东北、内蒙古国有林区,主要任务是调减木材产量,分流人员,恢复植被;其他地区,以建设森林生态和林业产业两大体系为目标,按照分类经营思想规划建设生态林和商品林。在退耕还林地区,国家还的主要是生态公益林。对生态公益林的营造可引入市场机制,除了国家给予的公益林生态补偿金外,还可引入“动态生态效益”的理念,即允许对公益林在可调整的范围内进行更新性的采伐,以增加农民的营林收入和继续投资的积极性。市场需求较大的林材,也应允许农民按退耕地的一定比例种植,并在可调整的范围内实行“以新林换老林”的政策,允许农民砍伐出售。

### 5 对已有林木的生态效益补偿问题

退耕还林政策的成功与否在于国家能否建立起有效的公益林营造激励机制。目前,我国在退耕还林政策中只采用了行政手段,经济手段除财政直接补贴外,再无其他手段,相对被动,但退耕还林终究要脱离国家的补贴而走上自我发展的道路。国家在这方面还未探索出一套成功的经验,我省应率先考虑这方面的事情,寻求一条可持续发展的营林之路。

多年来,山西省在水土流失治理中经历了“以户承包治理”、“四荒”拍卖治理、“民营大户治理”、“股份合作制治理”、“专业队治理”等多种形式。经过几十年的治理涌现出许多营林大户,形成了具有一定规模的林地面积,积累了一定的营林经验。最近几年又大规模实施退耕还林工程,京津

风沙源治理工程,天然林保护工程,速生丰产林基地建设工程,自然保护区建设工程,“三北”防护林工程,通道绿化工程,城市绿化工程,风景名胜绿化工程。这些工程都以植物措施为主,形成的林草都会有一定的生态效益,从这一点上说具有相似相关性,可在林业的建设与管理上互相参照,特别是在已有林或即将造成林后的生态效益补偿方面制定相一致的激励政策。对此,省里可成立专门的林业评估机构,对不同地区、不同立地类型、不同林种、不同林龄的林草植被做出科学、合理的评估,省里根据评估结果给予适当的生态效益补助资金,这样不但对巩固退耕还林成果有好处,而且对引导和吸引社会闲散资金、有眼光的民营企业家投资林业也会有巨大的诱惑力,也符合目前我国社会主义市场经济的运行规律,是林业走可持续发展的必由之路。

## 6 退耕还林后的管护问题

“三分造林、七分管护”说的是退耕还林后管护对造林成果巩固的重要性,也就是说管护的好与坏直接关系到退耕还林还草工作的成败。国家规定:退耕后种植的生态林补助8 a,经济林补助5 a,草补助2 a。这些补助包含植被管护费和生活费两部分。对于农民来说,种植一定面积的经济林后还可能精心经营,以期待挂果后受益,而种植木材林后却由于见到经济效益的时限较长,加之国家不让随便砍伐,农民个体造林的数量有限,因而生态林大多处于无人管护状态。这种情况在造林后的前几年对林木的不利影响较大,特别是在山西省干旱严重的山区,植物的成活率本身就不是很高,加上牲畜践踏、鼠兔、病虫害、火灾烧损、偷砍乱伐等毁林行为,很容易形成造林之后不见林,生态效益难保证的局面。这样,国家退耕还林的初始目标就难以实现。为了更好地巩固退耕还林成果,实现山川秀美的绿色山西,山西省可在如下几方面去做尝试。

第一,将现有20元的医疗教育资金补助拿出一定的比例做为林业管护费,由当地村、乡聘请专人进行管护,或者由村或乡成立林业管护专业队,专门从事管护任务,以确保退耕还林成果。第二,省里制定强硬的封山禁牧措施,对退耕还林地块实行封禁管护,增加封山措施费用。对退耕还林较大的地块设置铁丝、木杆、生物围栏等防护措施,严格防止人畜践踏、啃吃等破坏行为。第三,对于干旱严重、一次造林成活率低的山区,动员广大干部群众,利用雨季、秋季或冬季造林时机做好补植补栽工作。第四,尝试做好退耕还林地的流转

工作,引入市场机制,让愿意并专门从事林业工作、在林业上下功夫寻求生活保障或发家致富的人有地植树、有林管护。这是解决退耕还林后管护不力的根本性措施。

## 7 退耕还林后的土地(林地)流转问题

随着退耕还林政策的贯彻落实,林农可用来耕作的土地越来越少,耕作的劳动量越来越小,剩余的劳动力越来越多。而在以户联产承包责任制基础上实施的退耕还林,很难形成大规模的个人林地,大部分林农靠国家给予的补助难以维持生计,不愿意也不可能仅在仅有的一些林地上下功夫,只能到其他行业寻求赚钱致富的机会,这样就会出现部分退耕还林地无人管护的情况。相反,另一部分以地(或林)为生的农民却苦于经营面积太小,而又无法拿到自己经营能力范围内的土地(或林地)。于是出现了地(林)农之间的土地(林地)流转问题。据调查,一些地方已经有地(林)农之间在进行私下转包。国家为了稳定和调动林农的造林积极性,在退耕还林文件中规定:“退耕还林后的承包经营权期限可以延长到70年。承包经营权到期后土地承包经营权人可以依照法律规定继续承包。”地(林)农之间在私下进行转包不符合国家的政策,而且林地的潜在效益难以估量,经营的好与坏差别较大,若干年后私下交往形成的转包关系必然会出现问题,为规范这一活动,避免日后发生纠纷,建议省里制定土地(林地)流转方面的政策措施,在核发林权证、明确林产权的基础上引入退耕还林地使用权转让和买卖的林地流转制度,建立起退耕还林地使用权流转市场。这样,不愿意从事林业的人可放心地去做自己的事情,愿意从事林业的人可根据自身实际和市场情况对林地进行合理安排,按照市场需求对林地进行有偿转让、兼并或综合经营,以提高退耕还林成果的流动性,盘活投入该工程的资金流,集中社会上的闲散资金于林业建设,真正实现国家退耕还林的初始目标。

退耕还林工程是我国林业生态建设史上涉及面最广、政策性最强、规模最大、任务最重、投入最多、群众参与度最广的生态建设工程。是在政府部门统一组织领导,计划发展、土地、林业、粮食、环境、税务等诸多部门协同配合,广大农民直接参与下进行的,关系着国家的生态、地方的发展和农民的利益,需要解决的问题颇多,但只要围绕解决农民的长远生计和经济收入增加的问题去做,这项得人心、顺民意的工程一定会在我国实现山川秀美、全面建设小康社会的宏伟目标上起到其应有的作用。