

退耕还林(草)工程建设中存在问题及对策

陆 迁, 孟全省

(西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨陵 712100)

摘 要:退耕还林(草)是我国实现可持续发展战略的一项基本策略。自1999年开始试点以来,已取得了显著的生态效益、社会效益和经济效益,但在退耕还林(草)工程建设中存在政策不能及时兑现、资金划拨滞后、造林质量低下等问题。作者建议应明确指导思想,建立新的投入和保障机制,走一条生态环境建设与经济协调发展的新路子。

关键词:退耕还林(草); 可持续发展; 对策

中图分类号:F307.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-7461(2005)04-0189-04

Problems and Countermeasures in "Grain for Green" Project

LU Qian, MENG Quan-sheng

(College of Economics and Management, Northwest A & F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: "Grain for green" (returning land for farming to forestry) project is a basic tactics to realize the strategy of sustainable development in China. Remarkable ecological, social and economic benefits have been obtained. Some problems also exist, such as the policy can't be fulfilled in time, fund is lag, afforestation quality is low and so on. Some countermeasures were put forward to promote the constructions of ecological environment.

Key words: grain for green; sustainable development; countermeasures

1 退耕还林(草)工程建设的效果

自1999年退耕还林工程在四川、陕西、甘肃3省率先启动以来,2004年已扩展到全国27个省(区、市)。几年来的实践证明,退耕还林既是改善生态环境的重大举措,也是促进农业结构调整,改变不合理的生产方式,直接增加农民收入的有效途径,得到广大干部和群众的积极拥护^[1]。

1.1 局部地区生态环境得到明显改善

退耕还林工程已累计新增林草面积640多万 hm^2 , 313.33多万 hm^2 坡耕地和沙化耕地退耕还林,水土流失和土地沙化的状况得到缓解。陕西省吴旗县2003年林草覆盖率达到49.6%,较1997年提高27.4%,土壤侵蚀模数下降到0.88万 t ,较1997年减少42.5%。重点治理区基本实现了水不下山,泥不出沟,良好的区域小气候正在形成。

1.2 增加了农民收入

据初步统计,退耕还林工程已涉及1333万农

户约5300多万农民,平均每户退耕还林0.287 hm^2 。在3a试点期间,有410万农户,1600多万农民从退耕还林政策兑现中受益,平均每户补助粮食870 kg ,补助现金146元。实施退耕还林的农民,不仅有了可靠的粮食供给,还可腾出劳力从事多种经营和副业生产,增加收入。

1.3 促进了农业产业结构的调整

退耕还林工程的实施,改变了长期以来广种薄收的传统耕种习惯,有效地调整了不合理的土地利用结构。各级政府在开展退耕还林后,大力建设基本农田,发展舍饲圈养,开发绿色食品,开展森林旅游,培育绿色产业,发展特色经济,使以种植业为主的农业生产向林果种植业、畜牧业以及二、三产业过渡,促进了农业产业结构的调整和农村劳动力的转移。陕西吴旗县推行人工种草,秸秆利用,使荒山秃岭呈现出绿色生机。全县养羊户总数由过去18%增长到53%。产值由过去3000万元增加到5000万元,创出生态效益、经济效益“双赢”的路子。

收稿日期:2004-05-20

基金项目:国家土地局委托课题“中国土地政策研究”项目的部分成果

作者简介:陆 迁(1967-),男,宁夏中宁人,副教授,博士,长期从事农业经济管理研究和教学工作,发表论文40余篇。

1.4 全民生态意识明显增强

通过广泛宣传和工程的实施,使广大基层干部和群众进一步认识到国家以粮食换生态的重要性,了解了“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策。广大群众和各级社会力量参与退耕还林和其他生态工程建设的积极性大大提高,加快生态环境保护和建设、遏制水土流失和风沙危害已成为全社会的共识,农民群众逐步由“要我退”变为“我要退”,真正成为退耕还林的实施主体。陕西省榆林地区从连年遭受自然灾害中觉悟到,生态环境恶劣是其贫困的根源,提出与其“年年救灾,以粮保命”,不如“扩大退耕还林,以粮换生态”。

2 退耕还林(草)工作中存在的问题

2.1 退耕还林政策不能及时兑现

在退耕还林建设中,不同程度存在退耕还林政策不能及时兑现的问题。原因是多方面的,但其中有一条是验收不及时。目前,要求省、市、县逐级验收,对保证退耕地还林的质量是非常必要的,但验收时间不充裕,上半年,验收之后应及时兑现。据调查,有些试点县 2001 年完成退耕计划,到 2003 年还没有全部兑现。退耕还林政策不能及时兑现,农民势必对国家政策产生疑惑,有的地方由此而出现反复,对下一步退耕还林工作的展开造成了困难。

2.2 农民有后顾之忧

政策规定,退耕期间每退耕一亩地补偿原粮 300 斤,补助 50 元种苗款和现金 20 元,减免定购粮和农业税,以此解决农民“退耕”时的生计问题。但仍然存在“退耕后口粮、经济收入减少,国家到底能补助多少年?实际生活水平是否下降”等思想顾虑。经济欠发达的西北地区,许多乡镇干部担心退耕还林后,乡镇减少财政收入,特别是对营造公益林、经济林,一旦国家补助停发后,如何保证农户生计和增加收入,又如何保证使退耕地“稳得住、能致富、不反弹”,对此人们心中无数。

2.3 资金划拨滞后,基层不堪重负

西北地区造林季节主要在春季,而国家一般在第 2 季度或下半年才下达计划,资金迟迟不能到位,严重影响了基层的生产安排。一些试点县为确保种苗供应,按时完成退耕还林栽植任务,不得不多渠道筹集资金,挤占、挪用其他经费,垫支用于育苗、购苗,造成财经上的一些违规违纪现象。退耕还林是一项复杂的系统工程,涉及千家万户,工作量大。规划设计、建卡到户、签订合同、技术指导、检查验收、资料印刷、宣传、培训、会议等必要的工作经费没有来

源。加之停止天然林采伐和退耕还林后减少了地方财政收入,地方缺少匹配资金。而国家投入的经费都直接发放到农民手中,基层工作部门没有经费,同时,又不允许工作部门开展有偿服务,压力很大。据不完全统计,退耕还林每亩的工作经费至少 10 元,有的更高。沉重的工作经费负担,使得一些试点县不堪重负,以至退耕还林工作中出现“中央热,农民热,基层冷”的现象。

2.4 治理措施单一

生态建设是一项综合性的系统工程,必须坚持生物、工程、耕作措施一齐上,采取综合措施。但是,在生态环境建设中,措施比较单一,重生物措施,轻工程措施,或重工程措施,轻生物措施,重建设轻管理等现象比较突出。造成这一现象的原因,一方面退耕还林工作仍是用行政手段的办法,层层下达任务,许多农民缺乏造林的积极性,只是接受上级下达的任务,或者是想拿国家的补助粮,因而只是应付检查。另一方面,投资机制上存在一定问题。尽管国家投入生态环境建设资金总量在逐年增加,但是由于实行“分口下达,归口管理”,造成在建项目资金投放分散,治理措施单一,难以发挥有限资金的整体规模效益。

2.5 退耕还林造林质量低下

据对陕西吴旗、米脂等县的调查,均存在着退耕还林成活率低的问题,甚至一些乡、镇种草种树成活率不足 30%。究其原因,一是当地种苗供给不足,大部分苗木需从外地购进。从外地调入苗木、草籽存在质次价高的问题。二是林业技术服务人员短缺,难以直接指导和服务于当地农户退耕还林工作。

3 退耕还林(草)的对策

3.1 退耕还林(草)要有明确的指导思想

中央明确提出,要“大力植树种草,推进东北、华北、西北对防护林体系建设,抓好长江上游、黄河中下游天然林保护工程,提高国土森林覆盖率”。力争 5~10 a,使西部地区基础设施和生态环境有突破性进展,西部开发有一个良好开局。为此,要在指导思想上进行调整。

(1)把林业生产由生产木材为主向保护生态为主转变。以天然林保护为契机,推动传统林业向现代林业转变,进一步健全森林功能,科学布局水源涵养林、水土保持林、风沙防护林、用材林、经济林和薪炭林,逐步建立起稳定、长期、永续的生态资源体系。

(2)由盲目植树向科学造林转变。一方面要搞好科学规划,充分利用乡土树种,因地制宜营造混交林

和抗旱性较强的树种,坚持乔、灌、草、带、片、网相结合,多林种、多树种结合,提高造林成活率和木材质量。另一方面要积极推广科学技术,大力引进和发展林木新品种,实现苗木生产基地化、规模化,全面推广容器育苗抗旱造林技术。采用保水剂、吸水剂、ABT生根粉等实用技术,实行科学育苗,要科学管护,做到保栽、保活、保成林。

(3)由单一造林种草向综合性生态环境转变。以营造生态林为重点,以大流域为依托,小流域为单元,山、水、林、田、路综合治理。做到预防、治理、开发并重,建立良性循环生态环境。

确立这些指导思想,必须加强思想教育,使之成为群众的自觉行动。要引导广大干部群众把退耕还林(草)、加强生态保护和建设作为可持续发展的一件大事来抓。统一思想,坚定信心,大胆实践,稳步推进,确保退耕还林(草)要能退得下,稳得住,管得好,效益高。

3.2 坚持走生态环境建设与经济协调发展的新路子

退耕还林(草)工作要取得实效,必须遵循自然规律、经济规律和市场规律,考虑生态效益和经济效益。在具体实施中应处理好以下几个关系。

(1)近期计划与长远目标的关系。退耕还林(草)对于地处西部地区既是一项紧迫的现实任务,也是长远战略目标。实现这一目标,使该地区生态环境发生根本性变化,需要付出数十年艰苦努力,既要高昂热情和积极进取精神,抓紧做好当前各项工作,又要以科学求实态度和持之以恒的精神,作为长期奋斗的思想准备,不能急功近利^[2]。

(2)退耕还林(草)与调整农业结构的关系。以退耕还林(草)为契机,大力调整经济结构,实行农林牧结合,产加销一体化。因地制宜,千方百计培植新经济支撑点,使退耕还林(草)与调整结构相互促进,相得益彰。

(3)退耕还林(草)与农民开辟生产生活新路子的关系。开展退耕还林(草)工作,是造福子孙后代的社会公益事业。从目前讲,退耕还林(草)工作中,还要为广大农民开辟生产生活新路子,只有这样,生态环境建设才能得到广大群众的支持和参与。要抓好高效生态农业建设,发挥当地资源优势,增加农民收入。要大搞农田基本建设,促进坡改梯,中低产田改造,要做好退耕还林(草)后,失去生存条件农民的搬迁工作,为他们安排相应的土地,兑现好建房补助,确保这部分农民迁入后能安居乐业。

(4)处理好生态效益和经济效益的关系。正确处

理生态效益和经济效益的关系,是生态环境建设成败的关键。要按照生态占80%的要求,在确保整体生态效益的前提下,引导群众适当发展经济林和薪炭林等,大力发展畜牧业,实现生态效益和经济效益的最佳结合。

3.3 退耕还林(草)要建立新的保障机制

目前,在退耕还林(草)工作中,如果继续采用计划经济体制的办法,只会适得其反。必须按照发展市场经济的要求,实行新机制。

(1)组织保障机制。要克服条块分割状况,建立健全政府有关部门和专家组成的退耕还林(草)工作领导小组,对生态环境建设工程,进行统一规划,综合平衡,监测评估,监督管理,制定和完善生态环境建设中的长期规划,实行各级政府生态环境保护长期目标责任制。

(2)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。

(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)质量监督机制。为了解决退耕还林(草)工作中的技术问题,各级政府要不断完善科技服务体系,把科技支持贯穿于造林工程实施的全过程。在具体工作中,可由科技人员对其实行技术承包,负责技术指导和服务,加强全过程监督,确保工程质量。

(5)法律保障机制。加大《林业法》、《水土保持法》、《防洪法》、《农业法》等法律执行力度,作到依法兴林,依法治理水土流失,使生态环境保护和建设走上法制化轨道。

(6)有偿运作机制。应在建立退耕还林项目工程法人制度的基础上,允许地方政府和林业部门通过对项目工程法人提供规划设计、苗木供应、检查验收等,开展一些专业化有偿服务,解决地方政府和林业部门工作经费困难的问题^[3]。

(7)补偿机制。生态保护不是某一个地方的事情,大江大河上游的生态保护好了,受益的是整个流域。因此,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。

3.4 研究解决退耕还林(草)工作中的政策问题

为了充分调动积极因素投入退耕还林(草)工

作,必须把物质利益原则作为制定和落实政策的切入点,努力形成利益驱动机制。国务院及国家有关部委就退耕还林(草)试点工作相继下发文件,对退耕还林(草)后的粮食、资金、种苗补助和继承、转让等问题,从政策上作了明确规定。但由于种种原因,政策措施有的尚未落实兑现,挫伤了群众的积极性。为了解决这一问题,首先,要认真落实国家已出台的有关政策,对列入国家确定退耕还林(草)试点退耕户按规定补助标准并及时兑现,用政策调动群众的积极性^[4]。第二,结合实际对未列入试点县、区制定优惠政策,让投入者得利,开发者受益,促进退耕还林(草)地区加快发展。第三,创造具有吸引力的开发环境,吸引各种生产要素向退耕还林(草)地区流动。对前几年进行荒山绿化已产生生态效益的单位或个人,研究制定合理的补助办法,使其得到应有的回报^[5]。

3.5 加大退耕还林还草的资金投入

实施退耕还林(草)工程,资金需要量大,只有多渠道筹集项目资金,才能满足项目建设需要。首先,应积极争取国家投资,认真筛选一批大型项目,争取纳入国家基本建设投资计划,继续加强与国家有关部委的联系,争取更多国家投资。努力争取和用好用

保债券项目,加快退耕还林(草)和小流域治理步伐。其次,要把还林(草)经费列入财政预算,尤其是退耕还林(草)户补助等,应给予保证。第三,按“谁投资、谁开发、谁治理、谁受益和可转让、可继承”的原则,打破地域、行业、身份限制,吸引国内外经济组织、社会团体、个人参与购买、承包、租赁荒地,开展退耕还林(草)工作。通过政策倾斜与扶持,保证其投资收益。同时,对退耕还林(草)资金管理和使用实行项目管理,由财政按项目经费拨给有关部门分配管理,并对使用情况进行跟踪监督和动态管理,在资金使用上,采用报账制,确保资金有效运行。

参考文献:

- [1] 雷加富. 扎实工作, 开拓创新, 确保退耕还林工作不断取得新成效——在退耕还林现场经验交流会上的讲话, <http://www.tghl.gov.cn/ldjh/ldjh—index—15.htm>。
- [2] 曹兵, 宋丽华. 论宁夏南部山区水土流失成因与退耕还林还草的 implements [J]. 宁夏农学院学报, 2000(3): 26-28.
- [3] 梁明虎, 谭克俭. 退耕还林中的人口与发展矛盾及其解决[J]. 人口与经济, 2002(5): 12-14.
- [4] 崔成男. 西部民族地区生态建设的经济学思考[J]. 民族研究, 2002(4): 22-25.
- [5] 周民良. 退耕还林与退生还养——谈解决西部问题的一种辅助路线[J]. 科技导报, 2002(1): 16-18.

《浙江林学院学报》2006 年征订启事

《浙江林学院学报》是全国“林业类”核心期刊和“综合性农业科学类”核心期刊之一, 荣获第二届国家期刊奖百种重点期刊奖, 首届浙江省优秀科技期刊二等奖, 第二届浙江省优秀科技期刊一等奖, 首届和第二届全国优秀科技期刊三等奖, 全国高校优秀科技期刊一等奖。

《浙江林学院学报》主要刊登林学基础学科、森林培育学、森林经理学、经济林学、林业工程、森林保护学、林木遗传育种学、森林生物学、生态学、生物技术、园林学和园艺学等学科的学术论文、问题讨论和研究简报, 适当刊登与农林相关的其他学科的稿件, 供农林科技工作者、园林绿化和规划设计人员、大专院校师生、基层干部、农林科技专业户及科技信息人员参阅。双月刊。季末月出版。A4 开本, 每期 112 页。国内外公开发行。所刊文章被国内外多种文摘刊物和数据库收录。附英文目次和英文摘要。2006 年定价, 每期 10.00 元, 全年 60.00 元/份。欢迎订阅, 欢迎投稿。

国内订户请向全国非邮发报刊联合发行部订阅, 地址: 天津市大寺泉集北里别墅 17 号。邮政编码: 300381, 电话: (022) 23973378。E-mail: LHZD@public.tpt.tj.cn。也可直接向浙江林学院学报编辑部汇款订购。邮汇: 浙江临安浙江林学院学报编辑部, 邮政编码 311300。电话: (0571) 63732749。E-mail: zlxzb@zjfc.edu.cn。银行汇款: 建行临安市支行营业部。账号: 330617335010022304266。户名: 浙江林学院。

国外读者请向中国出版对外贸易总公司办理。地址: 北京 782 信箱, 邮政编码 100011。