

# 对河南省中部地区退耕还林(草)试点工作的建议 ——以河南省中牟县为例

高照良, 从怀军

(中国科学院水利部 水土保持研究所, 陕西 杨凌 712100)

**摘要:** 河南省中部地区退耕还林(草)已经进行了 3~4 a, 但中部由于本身的特殊的地理环境以及社会背景, 无法照搬西部地区政策措施和实施办法。以地处黄河故道地区的河南省中牟县为例, 通过对退耕还林(草)政策状况的农户调查结果分析, 对中部地区退耕还林(草)的提出了 5 条建议。

**关键词:** 河南省中部地区; 退耕还林; 政策状况; 农户调查

文献标识码: A

文章编号: 1000—288X(2004)04—0094—02

中图分类号: S157.4

## Suggestions on Restoring Tilled Fields to Forest Land and Its Implementation in Central Region of Henan Province

—As a Case Study in Zhongmu County

GAO Zhao-liang, CONG Huai-jun

(Institute of Soil and Water Conservation, Chinese Academy of Sciences and  
Ministry of Water Resources, Yangling District 712100, Shaanxi Province, China)

**Abstract:** The conversion of tilled fields to forest land has been implemented for 3– 4 years in the central region of He´nan Province, but it has not relied on the policies and measures of the eastern region because of the special geography and social circumstances of the central region. This study analysed the status of converting tillage to forestry and the implementation of this practice in the central region of Zhongmu County, which is in an old loess valley region. Five recommendations are put forward for this sort of environmental engineering in the central region of He´nan Province.

**Keywords:** central region of He´nan Province; converting tilled land to forest land; policy implementation; farmer survey

随着人们对生态环境问题认识的不断深入, 党和国家对生态环境问题给予了高度重视。1999 年 8 月, 朱基总理在陕西省考察时提出了“退耕还林(草), 封山绿化, 个体承包, 以粮代赈”的政策措施, 2000 年, 国务院西部地区开发领导小组强调, 陡坡地退耕还林(草)工作由国家无偿向农民提供粮食和苗木, 有计划, 分步骤进行, 同年, 退耕还林(草)试点工作全面开展, 国务院做出了《关于进一步作好退耕还林(草)试点工作的若干建议》。

由于西部地区作为环境恶化的代表得到了各级各部门的特殊关注, 相继开展了一系列的试点工作, 制定了相应的政策措施和实施办法, 而且所有这些政策措施和实施办法基本处于逐步完善之中, 但地处中部的黄河故道地区虽然同西部一样生态环境脆弱, 但

由于该地区一方面地处黄淮海平原, 人口密度较大, 另一方面气候和地理环境以及社会背景与西部地区差异很大, 加上该区域除严重的水土流失之外还存在严重的土地荒漠化, 所以如果照搬西部地区政策措施和实施办法, 极有可能导致一些负面影响, 制约该地区社会经济发展, 因此了解目前黄河故道地区这几年退耕还林(草)试点工作的政策状况和农户反应, 对于黄河故道地区退耕还林(草)工作的进一步开展将产生重要的实践和指导意义。

### 1 中牟县基本概况

中牟县位于河南省北中部, 北纬 34°26′—34°55′, 东经 113°46′—114°09′之间, 南北长 55 km, 东西宽 35 km。辖 19 个乡镇, 432 个行政村, 696 个自然村, 2 176

个村民小组,  $6.80 \times 10^5$  人, 其中农业人口  $5.86 \times 10^5$  人,  $3.55 \times 10^5$  个农业劳动力。总土地面积 1416.32  $\text{km}^2$ 。人口密度 479.97 人/ $\text{km}^2$ 。该县属黄河冲积力搬运的影响, 地势平原。受黄河多次泛滥改道和凤西高东低, 地形地貌较为复杂, 以河漫滩, 黄泛平原, 沙丘、沙地、沙垄和硬岗沙地为主。由于属黄河故道沙土地, 自然条件差, 降雨较少, 植被稀疏, 水土流失严重, 风、旱、涝、雹等为主的自然灾害频繁发生, 严重制约着农业和农村经济的发展。虽然自“七五”以来, 全县人民为治理水土流失进行了不懈的努力, 但由于人口压力较大和传统的耕作方式等因素, 该县退耕还林(草)速度较慢, 巩固治理成果不力, 生态恶化的状况没有得到根本遏制。目前全县水土流失面积达 1203.87  $\text{km}^2$ , 占总面积的 85.0%, 年土壤侵蚀模数平均为 3800  $\text{t}/\text{km}^2$  左右, 最高达 6400  $\text{t}/\text{km}^2$ 。耕垦指数高达 37%。沙荒地占农地的 54.42%, 中低产田则占农地的 71.93%。粮食平均产量长期徘徊在 2700~3300  $\text{kg}/\text{hm}^2$ 。农业用地比例仍然占有很大的比重, 且以中低产田为主。林草面积比例较小, 分布不均, 生态功能较弱。所以该县生态环境建设面临艰巨的任务。

## 2 中牟县退耕还林(草)基本情况

虽然该县只在 2001 年才被列入退耕还林(草)示范县。但在 1999 年朱总理视察黄河之后, 中牟县根据河南省和郑州市退耕还林(草)试点工作的有关文件和方案, 开展了大规模的退耕还林(草)工作。现经逐村逐户实地核查, 全县 1999 年秋冬完成退耕还林和“四荒地”造林 2952.37  $\text{hm}^2$ , 合格 2443.60  $\text{hm}^2$ , 其中沙荒沙岗地造林 1400.84  $\text{hm}^2$ , 合格 1379.80  $\text{hm}^2$ , 退

耕面积 1006.73  $\text{hm}^2$ , 合格 974.20  $\text{hm}^2$ , 其它造林 72.67  $\text{hm}^2$ , 合格 68.56  $\text{hm}^2$ 。根据郑州市下达全县退耕还林(草)和荒山荒地造林种草面积认定政策, 确认的该县 1999 年秋冬还林还草面积为 747  $\text{hm}^2$ , 其中还林 680  $\text{hm}^2$ , 还草 66.67  $\text{hm}^2$ , 沙荒沙岗地造林面积 886.67  $\text{hm}^2$ , 共计 1633.33  $\text{hm}^2$ 。

## 3 退耕还林(草)政策状况的农户调查

### 3.1 调查农户家庭基本情况概述

按照预先计划的调查要求, 本次所调查的农户户数为 308 户, 调查农户分布基本情况如下。南部三官庙乡的 3 个行政村(李庄、刘庄和宋庄) 89 户; 中部韩寺镇 4 个行政村(张庄、杨庄、杜庄和闫庄) 80 户; 官渡镇 2 个行政村(张寨和解庄) 58 户; 北部大孟乡(罗庄) 1 个行政村 81 户。

由表 1 可以看出, 调查农户的户均人口为 4.9 人/户, 户均劳动力为 3.0 人/户, 且以男劳动力为主。事实上, 根据调查, 大多数的农业活动是由女劳动力来完成的。从表 1 中可以看到, 每年每户平均打工时间为 4.2 个月, 这些工作基本是由男劳动力来完成。但对不同的行政村, 打工时间有很大的差异。其中在县城附近的几个行政村如张庄、杨庄和杜庄, 户均外出打工时间分别为 10.6, 6.3 和 7.8 个月, 远高于其它几个行政村。这与他们易获得外界信息, 打工成本和风险较低有关。张寨的情况就可以从另一个方面说明这一点, 张寨距乡镇或县城的距离不是很近, 但外出打工的户均时间却有 6 个月之多。主要原因是该村在外打工有较成功的典范, 在一定程度上减少了其它农户对外出打工风险的顾虑。

表 1 调查农户家庭基本情况简表(户均水平)

行政村名	人 口		非在学人员受教育人数				在学人数 (户均)	学费/元 (2000年)	劳 动 力		年外出时间 (人·月)
	户均	男	< 3a	3~5a	5~8a	> 8a			总数	男	
张庄	6.3	3.7	2.4	1.1	1.3	0.3	1.0	351.4	4.4	2.7	10.6
杨庄	5.2	2.4	1.3	0.6	0.6	0.6	1.2	920.9	2.8	1.5	6.3
杜庄	4.9	2.8	1.1	0.8	0.9	0.3	1.4	1234.5	3.1	1.8	7.8
闫庄	4.7	2.7	2.5	0.2	0.8	0.0	1.2	666.7	2.5	1.5	0.0
张寨	5.4	2.7	2.0	0.4	1.0	0.4	1.4	771.6	3.4	1.8	6.0
解庄	4.5	2.6	1.3	0.5	1.1	0.1	1.3	317.6	2.9	1.7	1.6
罗庄	4.7	2.5	0.9	0.6	0.9	0.3	1.9	1670.1	2.5	1.3	2.4
李庄	4.4	2.5	1.5	0.3	0.5	0.3	1.3	658.1	2.7	1.4	3.5
刘庄	5.1	2.8	1.4	0.7	0.7	0.2	1.6	1579.5	2.8	1.5	3.3
宋庄	4.0	3.0	0.0	1.0	1.0	0.0	2.0	758.0	3.0	2.0	1.0
全县户均水平	4.9	2.7	1.4	0.6	0.8	0.2	1.4	892.8	3.0	1.7	4.2

就调查农户的平均教育水平来看,非在学成员受教育年限在 5 a 以下的占 55.7%,5%~7%,7%~8%,而超过 8 a 的即完成中学学业的人数仅占 4.9%。文化素质普遍偏低。但距“文化中心”的距离对教育的影响却体现的较为明显。表中数据显示,教育年限超过 8 a 的人口比例最高的是杨庄、杜庄和张寨。除张寨外,另 2 个行政村均位于县城附近。

根据对调查农户家庭生活和生产情况的具体分析,从各行政村耐用消费品的拥有情况可以看出,能够代表家庭生活水平高低的彩色电视机和摩托车的拥有比例,与上述分析有相似的规律。其中彩色电视机的拥有比例以闫庄村、张庄村和杜庄村为最高,户均 0.67,0.43 和 0.42 台,公路边沿的罗庄和宋庄也较高,户均分别为 0.34 台和 0.25 台。摩托车的拥有数量以闫庄最高,为 0.33 辆/户,其次为宋庄,为 0.25 辆/户再次之是杨庄,为 0.17 辆/户。其余各行政村拥有数量则相对

较少。生产性固定资产的拥有情况与上述分析所得出规律基本一致。根据对农户家庭经济收入的分析,不同行政村的经济收入也表现的非常好的一致性。县城附近的行政村和沿路行政村的家庭经济收入水平明显好于其它行政村。但户均收入最高的行政村是张寨。这与该村较高的文化素质和较多的外出打工有关。这个村的整体情况较好。

综合上述分析,我们初步可以认为,行政村与一些经济文化“中心”的距离和农户家庭文化素质、生活及生产水平等方面具有较好的相关性。其主要原因是这样的“距离”对农户与外界的沟通和信息的获取有很大的影响,同时决定着农户受教育的机会。而张寨的情况从另一个方面说明,在没有距离优势的情况下,人的文化素质起着非常重要的作用。可见提高农户素质是一项非常重要的工作,也是在退耕还林(草)工作中应着重考虑的问题之一(表 2)。

表 2 调查农户的家庭生活及生产情况

行政村名	住房面积/m <sup>2</sup>	距集最近距离/km	月赶集次数	最远出门/km	耐用消费品拥有情况					生产性固定资产			
					自行车	黑白电视	彩色电视	摩托车	其它	役畜	电动机具	内燃机具	其它
张庄	78.71	9.43	2.00	3.57	0.43	0.57	0.43	0.00	0.00	0.71	0.14	0.14	0.00
杨庄	96.50	1.86	3.25	3.22	0.78	0.56	0.22	0.17	0.11	0.11	0.06	0.28	0.06
杜庄	81.11	4.37	2.74	2.95	0.84	0.37	0.42	0.05	0.16	0.26	0.05	0.11	0.00
闫庄	89.17	6.58	4.17	3.83	0.67	0.50	0.67	0.33	0.00	0.50	0.00	0.00	0.00
张寨	86.73	12.18	2.27	3.05	0.73	0.68	0.18	0.09	0.23	0.82	0.05	0.27	0.00
解庄	76.00	5.94	1.84	6.69	0.88	0.56	0.19	0.00	0.25	0.63	0.13	0.13	0.19
罗庄	76.51	4.35	2.28	3.13	0.41	0.41	0.34	0.10	0.26	0.38	0.38	0.30	0.00
李庄	51.14	5.62	2.29	2.62	0.24	0.33	0.24	0.00	0.00	0.33	0.10	0.14	0.00
刘庄	68.88	5.91	1.34	2.94	0.59	0.56	0.15	0.00	0.18	0.82	0.03	0.12	0.12
宋庄	78.00	5.00	2.00	30.00	0.50	0.75	0.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.50	0.00

### 3.2 农业生产状况调查分析

农业生产中不同作物的用地类型及其比例,能够较好地反映农户对土地生产力的评价和对土地产出的期望。调查农户农业用地及产出情况整理如表 3 所示。据统计分析,中牟县主要农作物为大蒜、水稻和花生,种植面积分别为 53.54,43.1,41.23 hm<sup>2</sup>,分别占农作物总种植面积 219.95 hm<sup>2</sup> 的 24.3%,19.6% 和 18.7%,烤烟、豆类和小麦分别占 14.9%,14.8% 和 7.7%,蔬菜和瓜类也有大面积种植,合计可占种植业总面积的 25% 左右。从不同作物分布的土地类型看,大蒜主要分布在土地质量较好的水田、旱地(可灌)及沙土地(可灌)上;花生和豆类则主要分布在质量较差的沙土地、沙荒、沙岗及滩地上。这主要与不同作物的经济效益有关。

产投比能够较好地反映土地利用的获益程度,该值愈大,则投入的回报愈高。根据对不同作物的产投比

分析,县域内,烤烟的产投比最高为 7.7,大蒜、豆类和花生居次,分别为 5.8,5.3 和 5.1,小麦和水稻较低,分别为 3.4 和 3.1。产投比与不同作物所分布的土地类型有很大的相关性。

从调查结果中发现,在主要作物种植面积中,水田占 17.14%,面积较小,旱地占 10.79%,37.68% 为沙土地,17.99% 为沙荒沙岗地,15.61% 为河滩地,可见沙土地和沙荒沙岗地面积占比例最大。在沙土地和沙荒沙岗地中,豆类、花生的种植面积分别为 26.79 和 30.07 hm<sup>2</sup>,占主产作物播种面积的 24.01% 和 26.94%,退耕面积分别占相应种植面积的 75.50% 和 50.47%。

这部分耕地可以退耕的主要原因有:沙土地、沙岗沙荒地的面积较大且遭遇干旱频繁,耕种成本和风险均较大,这在农户调查中也常被提及。国家生态效益补偿可以吸引农户退耕该类地,由于退耕的收入可

能超过种植收入,同时还有20元的现金补贴,从而促进了退耕的实现。虽然在调查范围内真正验收和兑现的户不多,全县验收的面积也有限,但说明国家这种保护生态环境的政策已经在起作用(表3)。林业生产用地在农业用地中占有较大比例。根据我们对农户的经济林和防护林面积的调查,基本用地情况如下(表4)。从林业生产情况看,经济林的用地比例较小,为42.05%,防护林比例较大,为57.99%。但就分布来看,户均林业用地面积基本上为南部几个行政村以及

在县城附近的杜庄较小,中北部林业用地面积较大。这基本与全县林业生产规划相符合。但从收益上看,目前林业产业的产出所占比例较少。

### 3.3 调查农户家庭经济收入结构组成分析

农户家庭经济收入的结构如何,能在一定程度上反映了农户的基本经济活动及农户对土地的依赖程度,这对退耕还林(草)工作的开展具有很大的影响作用。所调查的308户的家庭经济收入及其各构成部分的比例情况整理如表5所示。

表3 调查农户农业生产用地及产出情况

土地类型	项 目	烤 烟	大 蒜	水 稻	豆 类	花 生	小 麦
水 田	种植面积/hm <sup>2</sup>	0.80	14.53	21.87	—	—	0.52
	单产/(kg·hm <sup>-2</sup> )	1980	22500	9000	—	—	25.58
	退耕面积/hm <sup>2</sup>	0	0.40	0.27	—	—	0
旱 地	种植面积/hm <sup>2</sup>	—	16.13	—	2.80	2.72	2.29
	单产/(kg·hm <sup>-2</sup> )	—	16200	—	1190.3	2340	4200
	退耕面积/hm <sup>2</sup>	—	0	—	0.33	0.20	0.2
沙土地	种植面积/hm <sup>2</sup>	31.87	22.87	—	0.80	16.05	12.03
	单产/(kg·hm <sup>-2</sup> )	1725	9.375	—	1062.75	2167.5	3068.25
	退耕面积/hm <sup>-2</sup>	2.80	15.33	—	0	3.07	0
沙荒地	种植面积/hm <sup>2</sup>	—	—	—	112.0	123.8	—
	单产/(kg·hm <sup>-2</sup> )	—	—	—	890.3	1079.30	—
	退耕面积/hm <sup>2</sup>	—	—	—	79.0	104.3	—
沙岗地	种植面积/hm <sup>2</sup>	—	—	—	277.9	86.4	—
	单产/(kg·hm <sup>-2</sup> )	—	—	—	626.3	927.8	—
	退耕面积/hm <sup>2</sup>	—	—	—	224.4	77.3	—
河滩地	种植面积/hm <sup>2</sup>	—	—	21.23	2.90	8.44	2.07
	单产/(kg·hm <sup>-2</sup> )	—	—	18250	2400	3270	4710
	退耕面积/hm <sup>2</sup>	—	—	0.13	0.93	0.13	0

表4 调查农户林业生产用地情况

项 目	张 庄	杨 庄	杜 庄	闫 庄	张 寨	解 庄	罗 庄	李 庄	刘 庄	宋 庄	平均
经济林	10.73	7.84	2.24	1.38	4.85	13.87	7.23	2.73	3.85	1.75	5.65
百分比/%	60.27	34.26	43.86	13.70	28.70	54.95	60.25	46.25	28.93	33.02	42.05
防护林	7.07	15.08	2.82	8.67	12.00	11.38	4.75	3.17	9.46	3.50	7.79
百分比/%	39.73	65.87	55.21	85.81	71.01	45.07	39.55	53.67	71.10	66.04	57.99
合 计	17.80	22.93	5.05	10.05	16.85	25.24	11.98	5.90	13.30	5.25	13.43
百分比/%	13.25	17.07	3.76	7.48	12.54	18.79	8.91	4.39	9.90	3.91	—

注:表中数据为户均水平。

从收入总量来看,中部2个乡的几个行政村比较高,而南部的几个行政村相对较低。这与中部地区优越的自然条件和方便的交通条件有关,是文化、交通等的综合反映。但农业经营收入始终是所有农户收入的主要组成部分。对农业经营收入的组成进行分析表明,不同行政村收入结构有较大的差别。韩寺镇的几个行政村其种植业在家庭经济收入中所占的比例最

小,最大为29.85%,最小为19.75%;其次是官渡镇的2个行政村,所占比例分别为35.42%和38.12%;北部的罗庄和南部高桥乡的几个行政村的种植业在家庭经济收入中占有很大的比重。与此相对应,在现城附近的几个行政村的工副业收入比例明显高于其它行政村。而南部及北部的几个行政村虽然彼此之间有所不同,但均比中部的几个行政村低(表5)。

表 5 调查农户家庭经济收入结构分析

行政 村名	家庭收入 总计/元	家庭经营收入总量及各组成部分比例						其它 收入/ %	退耕 收入/ %
		合计/元	比率/ %	种植业/ %	林果业/ %	畜牧业/ %	工副业/ %		
张庄	3 561. 71	3 561. 71	100. 00	29. 85	5. 90	2. 33	52. 94	0. 00	0. 00
杨庄	4 136. 94	4 117. 49	99. 53	26. 49	2. 24	10. 31	65. 44	0. 40	0. 07
杜庄	4 757. 61	3 599. 71	75. 66	19. 75	1. 17	1. 16	80. 27	24. 34	0. 00
闫庄	4 043. 67	4 043. 67	100. 0	25. 81	0. 00	7. 42	66. 77	0. 00	0. 00
张寨	6 257. 50	6 255. 68	99. 97	35. 42	4. 61	9. 41	50. 56	0. 00	0. 03
解庄	3 373. 22	2 982. 59	88. 42	38. 12	5. 95	37. 49	18. 44	11. 58	0. 00
罗庄	5 976. 90	5 714. 28	95. 61	69. 71	0. 06	6. 54	23. 81	3. 93	0. 46
李庄	3 612. 17	3 450. 74	95. 53	33. 84	0. 14	4. 75	61. 55	4. 31	0. 16
刘庄	2 834. 79	2 768. 97	97. 68	56. 22	0. 56	10. 62	33. 72	1. 58	0. 74
宋庄	2 895. 00	895. 00	30. 92	52. 23	2. 79	22. 63	27. 93	69. 08	0. 00

注: 家庭经营收入各组成部分的比例为各部分占家庭经营收入的比例, 其余各项为占家庭总收入的比例。

从收入组成看, 林果业的收入所占比重很小, 其中杨庄、杜庄及北部的罗庄以及南部的李庄、刘庄和宋庄目前在林果业上基本处于投入阶段。主要是因这些地方的林果业刚起步, 还不能产生效益。另据调查, 畜牧业的收入在各村间的变化没有明显规律, 这部分收入目前主要以喂猪为主。部分农户在 1999 年因为禁牧而不得不把羊出售, 从而造成表面上畜牧业收入增加。退耕还林(草)收入的比重非常小, 从数据可见, 1999 年的退耕户主要分布在杨庄、张寨、北部的罗庄和南部的李庄、刘庄和宋庄几个行政村。

根据上述分析, 我们可以看到, 家庭经济收入与距离县城的远近和文化素质的差异有较大的相关性。在这一点上, 工副业的收入表现最为明显。因此, 如何培育劳动力市场, 为广大农户提供充分的就业机会, 减少对土地生产的压力, 是退耕还林(草)增收的一个非常重要的环节。

### 3.4 调查农户家庭消费(包括粮食)结构组成分析

从家庭消费支出平均水平看, 粮食消费占总支出的 36. 51%, 其它消费占 35. 58%, 农业税费和积累工支出占总支出的 7. 87%, 学费占家庭总支出的 21. 04%。但就不同行政村来看, 消费结构有明显差异, 其中在粮食消费比例超过接近或超过 40% 的行政村有 5 个, 另外 5 个除杜庄、刘塔和宋庄 3 个政村的粮食消费比例较低外, 另 2 个行政村的粮食消费比例略高。在粮食消费内部结构分析表明, 各行政村间没有一定的规律性, 但平均而言, 现金购买量约占 50%, 自产自消部分占 32%, 物物交换量占 20%。由此可见, 粮食消费以市场购买为主, 自产自销占比例较小。根据实际调查, 自产自消部分主要是蔬菜和肉类等。结合收入结构分析可以认为, 增加收入渠道可以满足农户的粮食需求, 减轻对土地的耕作压力。这对退耕还林(草)十分有利(表 6)。

表 6 调查农户家庭消费(包括粮食)结构组成

行政 村名	农业 税费/ %	积累工/ %	粮食消费总量及百分率					其它 消费/ %	学费/元 (2000 全年)	支出 总计/元
			总计/ kg	百分率/ %	自产 自消/ %	物物 交换/ %	现金 购买/ %			
张庄	5. 42	2. 38	1 377. 14	42. 77	33. 30	26. 24	40. 46	38. 52	10. 90	3 220. 14
杨庄	5. 89	1. 25	2 475. 81	45. 02	59. 23	8. 23	32. 54	31. 10	16. 70	5 499. 88
杜庄	3. 25	1. 08	1 143. 11	20. 86	30. 13	16. 13	53. 73	52. 27	22. 50	5 479. 21
闫庄	5. 17	4. 52	1 452. 50	39. 36	19. 10	9. 18	71. 72	32. 88	18. 10	3 690. 00
张寨	3. 74	3. 00	1 683. 82	35. 81	38. 32	33. 91	32. 25	41. 04	16. 40	4 701. 86
解庄	5. 75	1. 26	1 528. 81	45. 31	45. 40	25. 78	28. 82	38. 26	9. 40	3 373. 94
罗庄	2. 85	1. 21	1 415. 72	29. 00	20. 47	10. 77	68. 77	32. 72	34. 20	4 881. 11
李庄	3. 16	6. 76	2 026. 67	52. 21	15. 84	31. 77	54. 12	20. 92	17. 00	3 881. 90
刘庄	4. 26	1. 79	1 117. 50	28. 18	41. 97	28. 11	29. 92	25. 94	39. 80	3 966. 13
宋庄	6. 01	0. 00	795. 00	26. 54	16. 67	12. 58	70. 75	42. 15	25. 30	2 995. 00
	4. 55	2. 32	1 501. 60	36. 51	32. 04	20. 27	48. 31	35. 58	21. 04	4 168. 90

注: 粮食消费栏各组成部分的百分率为占粮食总消费支出的比例, 其余各项均为占家庭总支出的比例。

另据调查,农户的平均农业税费、积累工和学费占整个家庭支出的很大部分,其中农业税费的比例明显超过国家规定,如杨庄、解庄、张庄等行政村的税费比例达5.89%、5.75%和5.42%。加上积累工支出,农户的负担较重。学费对一般家庭来说,是一项很大的支出。而退耕还林的补助部分对家庭经济收入来说微乎其微,因此,如何在退耕还林(草)过程中培育和发展效益较高的农业产业,提高农户收入,是退耕必需考虑的重要问题之一。

### 3.5 调查农户对退耕还林(草)的认识和建议

调查结果显示,所调查的308户农户中,参加退耕还林(草)的有284户,占总户数的92.21%。其中88.94%的农户对退耕还林(草)表示出很大的热情,愿意参与退耕还林(草)工作。不愿意参加退耕的农户约占5%。就对退耕还林(草)的认识来看,有72.60%的农户认为退耕还林(草)的主要目的在于减少水土流失和荒漠化,认为是提高农业生产力的占12.50%;改善生活条件的占27.88%,而对退耕还林目的不了解的农户约占10.10%,认为是其它目的的占1.44%。这说明当地农户对水土流失和荒漠化的危害有较深刻的认识,退耕还林(草)工作有坚实的群众基础。但另一方面,我们也必须看到还有10%左右的农户对退耕还林(草)的目的和意义还不清楚,有5%的农户对退耕还林(草)不感兴趣。由于土地分配等原因,这部分农户会不会对退耕还林(草)工作的整体布局有所影响,是一个有待进一步研究的问题。

从政策的宣传和落实情况来看,对退耕还林(草)政策很清楚的仅占调查户的14.42%,大致了解的占32.21%,听说过的占16.34%,但表示不清楚的却达到31.73%。由此说明,目前退耕还林(草)的政策宣传还存在严重不足,这也是造成部分农户不愿意参加或对退耕还林(草)目的不清楚的原因之一。有部分农户将退耕还林(草)工作与以往的政府“行为”相比较,认为这只是上面的一种形式而已,所以在没有对退耕还林(草)的具体政策有很好的了解之前,往往表现出很大的抵触或漠不关心。

从兑现情况看,由于本次验收和兑现的农户主要是1999年退耕还林(草)的农户(约占调查农户80%)。因此就1999年的退耕户而言,在所调查退耕农户中,得到全部兑现的农户仅占退耕户的8.41%,部分兑现的农户为19.83%,只兑现粮食的农户占6.01%,什么也没有得到农户占46.82%。目前兑现面积主要根据上级政府确认的退耕还林(草)面积,当地政府在此基础上,采取验收合格面积和市上确认面积同比率扣减分解办法来确定最终的补偿面积。验收工作

一般采用逐村逐户逐块(县上规定)的方法来进行。据调查,有54.33%的农户的退耕地受到验收,25.48%的农户没有验收。在验收过程中,认为验收公证的农户占调查户的45.19%,认为不公正的为21.63%。造成验收合格不合格的主要原因是1999年秋冬和2000年春的干旱天气对苗木的成活率造成很大影响。其中苗木成活率达到70%以上,即达到合格标准的农户只占20.19%,苗木成活率在50%~70%的农户占21.64%,苗木成活率小于50%的农户为27.88%。虽然考虑上述原因,该县对验收合格农户的兑现情况还是比较好的,但在验收和兑现过程中还存在一些虚报面积,不去实地验收的现象。

就退耕还林(草)对退耕户的影响分析,14.4%农户感到退耕后,粮食和现金有所增加,50.48%的农户则认为没有太大变化,26.63%的农户认为不如以前。他们认为,随着耕地的减少,粮食产量和经济收入也会随之降低,同时,禁牧使大部分的养羊户将羊羔出售,也造成收入的减少。

在对未来几年经济收入问题的调查中,大多数的农户认为外出打工是取得家庭经济收入的主要途径,这样的农户约占调查户的45.67%;依靠养畜来获得经济收入的农户只占8.65%,通过其它途径的占32.69%。基本上与现在的情形相似,非农收入占家庭经济收入的主要部分。

但在谈到未来5a或8a以后的情形时,有46.63%的农户认为退耕后的主导农产品与畜牧收入足以维持生活,说明大多数农户对退耕还林(草)充满信心。但在假设退耕还林没有收益的情况下,有41.82%的农户表示继续外出打工维持生计,18.26%的农户将以其它途径维持生活。重新开荒的农户较少,仅占调查户的7.21%。

之所以如此,我们认为目前农业的投入产出水平低,主导农产品价格变化幅度大,加之近几年自然灾害频繁,很大一部分农户感到种地的风险相对打工来说太大;对水土流失和荒漠化的危害的认识也是一个很主要的原因。因此我们可以看出,外出打工在整个家庭经济组成中占有重要地位。如何在退耕还林(草)过程中,为农村劳动力的转移提供新的市场,是一个值得探讨的问题。

虽然政府部门在退耕还林(草)的组织和指导方面发挥了重要的作用,但作为退耕任务的具体承担者——农户,对退耕还林(草)还有更详细的要求。根据调查,要求提供技术指导的农户有50.96%,要求帮助引进优质的畜种和苗木的农户占调查户的61.53%,要求帮助开发林草产品市场的为35.09%,

寻找新的生产门路的为26.44%，希望给提供贷款的农户占25.48%，要求保护产权的占26.92%，要求帮助寻找就业机会的农户有21.63%，有其它要求的农户为8.17%。由此可见，优良畜种和苗木以及相应的技术培训指导，是广大农户目前最迫切需要的。同时，从这些具体的要求和建议中可以看出，退耕还林(草)不是简单的一个“退”字，而是一项复杂的系统工程。如何在退耕还林(草)过程中，在引进优质的畜种和苗木、提高科技含量，保证退耕还林(草)质量的同时，进行产业结构调整，开发林草产品市场，培育新的劳动力市场，增加农户增收渠道，提高农户收入，保护农户利益是急需解决的重要问题。从目前的情况来看，该县在技术指导、提供优良畜种和苗木等方面作了很多工作，但在其它方面还没有具体的措施。

## 4 对退耕还林(草)的几个建议

### 4.1 加大补助力度，保护广大农户的退耕热情

根据调查，目前国家的粮食补助和现金补贴很有限，例如1999年的退耕兑现面积与实际验收合格的退耕还林(草)面积有很大的差距，部分农户的退耕地得不到补助或只得到部分补助，这在一定程度上挫伤了农户的退耕积极性。因此，必须采取措施加大补助力度(例如，增加省市配套、减免税费等)，并且向生态环境恶劣的地区重点倾斜，防止撒胡椒面，走过程。

### 4.2 减轻农民负担，减少对土地的压力，提高农户的退耕积极性

根据农户消费支出分析，农户的税费和积累工支出高于全国平均水平，农户负担过重。同时，子女的教育费用支出也是较大的一项开支。2项合计约占家庭消费的30%，这对于一般家庭来说是难以承受的。因此，建议在退耕区改革税费收取办法，免去退耕地的税费，同时加强9年义务制教育的“义务”落实工作，减少中小学学生费用，从而减少农户对土地的索取压力，提高其退耕积极性。

### 4.3 加快主导农产品后续产业开发，发展多种经营，解决农村剩余劳动力的就业问题

退耕还林(草)实施后，由于其所需劳动力相对较少，因此会出现大量剩余的劳动力。如何解决这部分人的就业问题，是关系到退耕还林(草)工作能否稳定开展的大事。我们建议，在退耕还林(草)的同时，应大力发展主导农产品的关联产业，加大小城镇建设力度，鼓励剩余劳动力围绕城镇开展多种经营，另外着力培育新的劳动力市场，组织劳动力有序外输，最大限度地解决剩余劳动力的就业问题。

### 4.4 加强科学技术指导，促进农林牧业的合理布局和协调发展

据调查，目前在退耕还林(草)的知识传播和技术培训方面，还存在严重不足。林草种类单一，立地分布不合理等现象还大量存在。什么地方种草，什么地方种树，还是一个没有解决的大问题。而且牧业发展相对盲目，出路堪忧。事实上，草的种植面积不断扩大，对草的利用和出路是一个值得研究的大问题。因此，在退耕还林(草)过程必须加强科学技术指导，在不同的区域(县南、县中、县北)应根据其土壤、水分、交通等条件，在发展主导产业方面应有所侧重；在林草布局上应合理，经济林、生态林、草地等分布应根据立地条件和树草种的生物学特性进行布设；牧业的发展不一定非要走舍饲养畜的路子，在有条件的地方，可以先进行围栏轮牧的试验。这样一方面可以减少舍饲养畜的成本投入，更重要的不会因为舍饲养畜降低牲畜的品质和商品性，从而丢掉当地“名牌畜产品”的市场，同时还可以增加有机肥向土地的转移。

### 4.5 加强基本农田建设，提高基本农田生产力，保证粮食生产

粮食问题始终是老百姓关心的大问题。吃饭问题不能解决或解决得不好，就从根本上动摇了退耕还林(草)工作的顺利进行和退耕还林(草)成果的巩固。因此，在退耕还林(草)过程中，不能一刀切，应根据具体情况具体对待。在有条件的地方，可以结合“农业综合开发、土地整治”等项目完善基本农田设施促进农户主动退耕。同时加强对现有基本农田的科技投入，提高农田的生产力，保证粮食供应。从多年的实践看，中牟县人均有 $0.07 \sim 0.08 \text{hm}^2$ 设施配套良好的基本农田，加上科学种田，粮食问题就基本解决了。所以，基本农田设施的完善是实现退耕还林(草)的基础。

## [参 考 文 献]

- [1] 唐克丽. 生态环境建设与保障粮食供应的协调发展问题[J]. 水土保持通报, 1999, 19(1): 21—24.
- [2] 朱舜著. 县域经济学通论[M]. 人民出版社, 2001.
- [3] 陈法扬. 水土流失是中国的头号环境问题[J]. 水土保持通报, 1999, 19(4): 12—14.
- [4] 田均良. 治理水土流失 再造山川秀美[J]. 水土保持通报, 1999, 19(6): 4—6.
- [5] 梁川, 陈敏, 等. 人—水土流失与生态环境系统[J]. 水土保持通报, 1999, 19(7): 27—29.
- [6] 陈才著. 区域地理学[M]. 科学出版社, 2001.
- [7] 程积民, 万惠娥. 中国黄土高原植被建设与水土保持[M]. 中国林业出版社, 2001. 10.