

# 退耕还林还草工作中需要研究解决的若干问题

曹世玉

(陕西省绥德县政府, 陕西 绥德 718000)

**摘要:** 分析研究了黄土高原区首批退耕还林还草试点示范县——绥德县的具体实践, 指出在退耕还林还草中必须处理好如下问题: (1) 统一对退耕还林还草的认识; (2) 认真研究解决有关问题; (3) 认真总结历史经验和教训; (4) 退耕还林还草必须实行分类指导; (5) 从实际出发, 走综合治理的路子。

**关键词:** 黄土高原; 退耕还林还草; 有关问题

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2002)04-0018-02

中图分类号: S157.2

## Problems on Returning Cultivated Land to Forests and Grassland

CAO Shi-yu

(Government of Suide County, Suide County 718000, Shaanxi Province, China)

**Abstract** The specific practice on returning cultivated land to forests and grassland of Suide county, Shaanxi province is studied. The result shows that, in order to make more achievement in this work, We should study the following problems (1) to reach a common understanding on the work; (2) to study and solve the concerned problem seriously; (3) to summarize experiences and lessons of the historic practice; (4) to instruct the work according the certain condition; (5) to harness the area comprehensively according the local reality.

**Keywords** returning cultivated land to forests and grassland; problems; the loess plateau

江总书记和朱镕基总理的批示、指示发出以来, 黄土高原区的干部和群众以前所未有的热情投入到退耕还林还草的积极性之高, 速度之快, 规模之大, 质量之好是空前的。这是一项利在当前, 功在千秋的伟业, 深得人心, 务必坚持不懈地抓下去。当然, 我们绥德县作为首批试点示范县, 在实践中也发现了许多问题, 亟待认真研究解决。

### 1 统一对退耕还林还草的认识

必须统一对实行退耕还林还草, 治理水土流失, 建设生态环境根本目的和目标的认识。这是研究解决其它问题的前提条件和出发点、落脚点。现在出现的许多问题都与此有关。

(1) 目的。对黄河上中游而言就是改善当地的生态环境, 建设林草植被, 保持水土, 改变生存与发展条件, 促进农村脱贫与区域经济的发展。对下游而言, 上游拦住泥沙, 减少洪水灾害, 保证流域经济发展; 对全国乃至全球而言, 植被恶化的地方, 经过还林还草减少沙尘暴等自然灾害, 改善人类生存与发展环境。

(2) 目标。拦住泥沙, 恢复植被, 遏止生态环境退化, 使生态系统步入良性循环。要实现此治理目标各地应根据其气候环境、地形地貌、社会经济条件, 采取不同的综合措施。

### 2 认真研究解决有关问题

目前必须认真研究解决如何才能使坡耕地永久退下来, 林草真正能上得去, 建设成果怎么能保持住等问题。这是退耕还林还草, 治理水土流失, 确保生态建设目标实现的三个根本问题。

(1) 如何才能永久退下来, 而不是为了眼前的补助政策激励暂时退下来。目前的退耕热情说明, 退耕还林还草是有条件的, 现在的主要条件就是给予补粮补钱的政策, 如果 5—8 a 后补助政策停止, 会不会出现复垦的问题必须高度重视。

这里的根本问题是, 必须认真研究当地群众的生活状况。现在黄土高原退耕还林还草地区的群众多处在谋生存的阶段, 群众所重视的第一位的是经济收益和眼前的利益, 第二位的才是生态效益和长远的发展。退耕还林还草补助得到的好处比不退耕在土地上得到的收益更加高而稳定, 更加保险, 因而刺激了群众的退耕积极性。设想在停止补助政策后, 群众的生活若无大的改善, 从收益上比较, 复垦比不复垦的收益高, 就很可能导致复垦。所以解决群众获得稳定收入的基本农田和主导产业, 是退耕还林还草补助政策停止前必须解决的问题。注重经济规律, 明晰产权, 把群众的长远利益与还林、草紧紧联系到一起; 科技和

管理工作创新,有一套先进的技术和组织管理措施,用最小的投资,得到最大的效益,都是目前不可忽视的问题。

(2) 怎么能保持住退耕成果,真正实现功在千秋。关键是两条:一条是退耕还林还草后的收益高于复垦;第二条是当地群众达到小康水平,有基本农田和稳定的产业。而现在的问题恰恰是在许多地方,特别是存在着人多地少地区,地质太差,建设足够的基本农田难度很大。当时开垦山地,就是因为地不够种,生产资料不足,生活水平太低所致。现在退耕,是不是这些问题都解决了?所以退耕和改善生产条件,提高农业生产效益必须同步考虑,才能从根本上解决“保得住”的问题。

### 3 认真总结历史经验和教训

根据农村长期生态环境建设的实践,我认为必须把解决当地群众的致富问题与解决生态植被和黄河下游的全局利益结合起来,统筹考虑,必须走综合治理的路子。在这个问题上,我们从建国初到现在有经验,也有教训。生态环境建设大体经历了两个阶段,现在已进入第三个阶段。

第一个阶段是从团中央 1956 年在延安宝塔山上召开全国青年造林大会到 80 年代中期,可以说是走了一条就林草抓林草,边营造边破坏的路子。最主要的问题是国家要“被子”与农民要“票子”的矛盾没有解决好,农、林、水、牧各种治理措施也没有很好地结合起来。基本上是各自为战,国家投了一些钱,农民出了很多力,包括机关学校植树造林的次数也很多,但收效不大,破坏的面积大于营造的面积,生态环境与农民处于一种“越垦越穷,越穷越垦”的恶性循环中。我们付出了生态环境被破坏的代价,也没有解决当地群众的贫困问题。这固然与政策关系很大,但也与我们治理的思路和措施不对头有关系。

第二阶段就是从 20 世纪 80 年代中期到 1997 年江泽民总书记批示发表。由于党在农村的政策调动了农民的生产积极性,到 80 年代中期多数农民的吃饭问题基本得到解决,为了解决花钱问题,当地干部和群众探索出了基本符合当地实际的产业结构调整路子,更多的人从正反两方面的实践对比中逐步使认识到了越垦越穷的道理,主要依靠自身的力量进入了以流域为单元,以村庄为中心,实行山、水、田、林、草路综合治理水土流失,建设生态环境的新阶段,最突出的特点是在解决基本农田,培植经济林果,让群众得到经济收益的前提下,退耕还林还草,综合治理,成功地解决了国家要“被子”和农民要“票子”的矛盾,以满

足农民要“票子”的愿望为切入点逐步实现着国家要“被子”的愿望。在这个阶段,治理地区保留下来的治理面积大于被破坏的面积,国家投资可能少于第一个阶段,但成效大于第一个阶段,这主要是治理思路 and 措施符合当地农村生产力现状。但由于投资太少,当地经济贫困,群众拿不出钱,靠人工治理速度太慢。

第三阶段就是从贯彻江总书记和朱总理有关西部生态环境建设的批示和指示精神以来,进入了加快治理的阶段。由于国家加大了治理投资力度,对原来的治理措施进行适当的调整是完全必要的,但决不能重复第一阶段的思路,第二阶段的基本经验和做法需要认真研究,值得吸取。

### 4 退耕还林还草必须实行分类指导

因项目区在地形地貌、气候条件、经济水平等方面差异很大,必须从实际出发,分类指导。不要搞“一刀切”的硬性规定。

(1) 根据地形地貌和气候条件,走适合当地实情的治理路子。比如榆林的风沙草滩区和南部的丘陵沟壑区治理路子就应该不同。

(2) 根据人多地少,地多人少的不同情况,在制定补助政策时既要考虑到退耕地面积补助,又要根据人多少补助。

(3) 根据退耕的土地条件,气候条件所决定的退耕还林草的难度大小和成本高低来制定补助政策。

(4) 必须根据退耕还林还草项目规划、实施、验收、管理等实际费用和当地政府财政状况,给政府拨付实施项目费。因为项目区多数县都是贫困县,靠财政转移支付,所以这笔钱必须拨给县政府。

(5) 必须根据年度降雨情况,由地方政府灵活组织项目实施,不能死搬硬套每年的计划任务数,要求当地政府不管条件是否许可,当年的任务必须当年完成,而应该在降雨好的年份大上退林还草措施,在严重干旱的年份缓上。

### 5 从实际出发,走综合治理的路子

不能单纯只抓退耕还林还草这一项,其它治理措施的配套也非常重要。目前由于管理体制等问题,在退耕还林还草项目中有为生态而生态,为还林而还林的倾向。农村生态系统是一个复杂的体系,生态建设是一项系统工程,历史的经验教训证明,单一造林无法改善环境,只有全面规划,综合治理才是生态建设的必由之路。目前的退耕还林还草项目管理办法有必要进一步研究改善,以有利于生态建设的各项措施综合配套与科学布局。