

退耕还林(草)政策主要成效及趋势分析

——基于西北 5 省和内蒙古 793 个退耕农户的统计分析

苏月秀¹, 彭道黎¹, 谢晨², 黄东²

(1. 北京林业大学 省部共建森林培育与保护教育部重点实验室, 北京 100083; 2. 国家林业局经济发展研究中心, 北京 100714)

摘要: 根据退耕还林(草)县区和调查人员的分布布局,对西北 5 省和内蒙古 793 个退耕还林(草)农户进行了问卷调查,分析了退耕还林(草)政策的主要成效及趋势,总结了农户对退耕还林(草)的评价,并提出了结论和政策性建议。研究表明,退耕还林(草)工程显著地改善了研究区域的生态状况,提高了退耕农户的生态意识和生计水平;农户拥护退耕还林(草)政策,有进一步实施退耕还林(草)的意愿;农户对退耕补助依赖性较大,如果降低补助标准,农民毁林复耕的可能性较大;提高补助标准,扩大退耕还林(草)面积,提供技术支持并大力发展后续产业是当前退耕农户的普遍愿望。

关键词: 退耕还林(草); 农户调查; 生态意识

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2011)06-0199-04

中图分类号: F323.2

Achievements and Trends of Grain for Green Program in Northwest China

—Analysis Based on Surveying 793 Rural Households in 5 Provinces in Northwest China and Inner Mongolia Autonomous Region

SU Yue-xiu¹, PENG Dao-li¹, XIE Chen², HUANG Dong²

(1. Key Laboratory for Silviculture and Conservation of Ministry of Education, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China; 2. National Forestry Economics and Development Research Center, Beijing 100714, China)

Abstract: According to the distribution of grain for green program counties and investigators in Northwest China and Inner Mongolia Autonomous Region, 793 rural households of six provinces are conducted a questionnaire survey. Main achievements and trends on grain for green policy are analyzed, and the evaluation of households to grain for green project is summarized. The conclusions of this survey and policy recommendations are proposed. The results show that grain for green project has significantly improved the ecological status of the study area, increased the eco-awareness of households and the levels of household livelihoods. Households support the policy of grain for green policy and will further carry on grain for green. Because farmers are highly dependent on subsidies, the tendency of deforestation and re-cultivation would be carried out in the case of lower subsidy policy to the program. Increasing subsidies, expanding the area of grain for green, providing technical support and developing the follow-up industry are the common aspiration to current farmers.

Keywords: grain for green program; rural household surveys; eco-awareness

据国土资源部统计,目前我国 25°以上的坡耕地达 6.10×10^6 hm^2 ,其中 70%以上集中于西部地区,全国 1/3 的水土流失又发生在西部,西部地区是实施退耕还林(草)的重点地区^[1-2],西北地区大于 15°坡耕地的面积占该区耕地总面积的 23.5%,其中 25°以上按规定必须退耕的陡坡耕地占耕地总面积的 9.2%,接近现有耕地的 1/10^[3]。内蒙古自治区中西部地区

土地沙化严重,也是实施退耕还林(草)的重点省份。农民是退耕还林(草)政策的直接执行者,本研究地区是我国农村贫困人口最为集中的地区,退耕区农民的生计直接依赖于世代耕耘的土地,因此,退耕还林(草)政策的实施,给当地农村社区群众的生产和生活带来了巨大而深远的影响^[4]。国务院近期对完善退耕还林(草)工作下达通知,以巩固退耕还林(草)成

收稿日期:2011-03-15

修回日期:2011-04-08

资助项目:财政部支撑重点项目“林业重大问题政策研究及制定”(2130299);国家“十一五”科技支撑计划“国家重点林业工程监测技术研究”(2006BAD23B05)

作者简介:苏月秀(1986—),女(汉族),青海省西宁市人,硕士研究生,主要从事森林资源监测与评价的研究。E-mail:suyuexiu@qq.com。

果、解决退耕农户生活困难和长远生计问题^[5]。

退耕还林(草)政策实施 10 a 来的成效如何。在新一轮西部大开发启动之际,在新的退耕还林(草)工程规划正在筹划之时,为给下一步退耕政策提供坚实的决策信息,国家林业重点工程社会效益监测退耕还林(草)工程项目组与北京林业大学合作,组成联合项目组开展退耕还林(草)农户问卷调查,并据此分析了退耕还林(草)政策的主要成效及趋势。

1 调查内容及方法

本研究主要通过农户问卷调查方式了解退耕还林(草)政策的执行及影响情况。共发放农户调查问卷 810 份,回收有效问卷 793 份,回收率 97.90%,调查的范围涉及内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 6 省区的 34 县 94 村和 810 农户。调查问卷共有 49 道题,其中单选题有 41 道,多选题有 7 道,问答题 1 道,内容涉及退耕还林(草)农户家庭基本情况、参加退耕还林(草)情况、退耕政策执行、退耕成效、退耕成果巩固、趋势与建议等 6 大方面。采用描述性统计分析方法,针对其中退耕还林(草)成效及趋势建议进行分析。

2 结果与分析

2.1 退耕还林(草)工程成效调查

2.1.1 生态环境变化 本研究区域生态环境脆弱,是退耕还林(草)重点的实施区域。调查结果表明,与退耕前相比,调查地区农村的生态状况发生了积极变化。27.91%的农户表示树林多了,周边比以前更绿了;22.88%的农户认为风沙减少明显;17.61%的农户认为野生动物有了更多更好的生存环境,数量增多,生物多样性也随之提高;16.56%的农户认为气候环境也有一些变化,降水增多;10.94%的农户认为河水变得更清澈;3.34%的农户认为粮食单产水平也有提高,其余 0.76%的农户则表示退耕后发生的变化还有劳力增加,水土流失减弱,山洪减少,收入增多等。但同时也有部分农户反映了存在的一些问题,如旅游的人数增多,产生了更多的白色垃圾,造成环境污染,有极少数人认为无明显变化,这些都说明了绝大多数村民已经认识到了退耕还林(草)对于优化生态环境的重要作用,退耕还林(草)总体是促进生态环境向好的方向发展,并已取得了一定的成效。

2.1.2 生态意识变化 10 a 的退耕还林(草)工程实施过程实际上也伴随着环境保护观念在农村地区的

深入和增强。在调查户所在村,88.12%的农户对保护树木的观念较退耕前得到较大比例的提高,认为没有发生变化的占 11.11%;另外,只有 0.77%农户表示环境保护的观念有所降低,这说明退耕还林(草)总体上促进了人们观念的变化,但是还需加强环保意识的宣传。

2.1.3 农户生活状况变化 退耕后,92.23%的农户富余劳力增加;与退耕前相比,80.72%的农户生活水平得到了改善,88.48%的调查村经济状况得到改善(表 1)。由表 1 可见,总体上,退耕还林(草)工程对农户生计有积极影响,促进了农民生活水平的提高。

表 1 农户和村庄生活水平变化

变化情况	农户/%	村庄/%
改善	80.72	88.48
不变	18.39	10.50
变差	0.89	1.02

2.2 退耕还林(草)趋势调查

2.2.1 毁林种地(复垦)情况 毁林种地直接影响退耕还林(草)的成果的巩固。调查结果表明,复垦比例仅为 2.91%,说明农民很遵守退耕还林(草)制度,积极地配合退耕还林(草)工程的实施。

2.2.2 新垦荒地及弃耕抛荒情况 调查结果表明,在调查农户中,有新垦荒地的农户比例为 3.59%。对农户所在村的情况调查了解到,有新垦荒地的村庄比例只有 9.40%。陡坡地有新垦荒地的比例为 5.97%。农户有弃耕抛荒土地的占 16.28%。有弃耕抛荒的土地的村庄比例为 31.20%,说明农村还存在不少荒地,政府今后应继续加大引导力度,促使荒山荒地的有效利用,扩大林业生态建设的空间。

2.2.3 对 25°以上坡耕地的退耕意愿 为了解下一步农户的退耕还林(草)意愿,调查了解了 25°以上的耕地情况。结果表明,40.05%的农户家还有 25°以上的耕地,没有的占 59.95%;退耕村有 25°以上的耕地的占 59.92%,没有的占 40.08%。在现有退耕政策下,愿意退耕的农户占 86.28%,不愿意的占 5.77%,不确定占 7.95%,表明退耕地区 25°以上的耕地的比例很高,继续推行退耕还林(草)政策在西部地区还有较大空间。

2.2.4 农户复耕可能性 如何有效控制复耕现象是巩固退耕还林(草)成果的重中之重。调查显示,在补助延长期间,11.67%的农户表示会复耕,不会复耕的有 78.47%,9.86%的农户表示不确定;退耕补助完

全停止后,表示复耕的农户比例提高到 17.20%,不复耕的农户比例下降到 66.00%,不确定的比例提高到 16.80%。如果没有退耕补助,仅有 43.23%农户表示不会复耕,说明研究地区农户对退耕补助的依赖性很大,大多数农户对于退耕还林(草)后的生活来源没有足够的信心,一旦停止退耕补助,农户复耕的可能性很大。

2.2.5 农户对退耕政策实施的积极性 近几年,国家对于粮食直补越来越高,而退耕补助则减半,这对于退耕户的影响无疑是巨大的,也必然直接影响退耕还林(草)的成果。调查显示,在退耕补助减少的情况下,农户认为从退耕中可以受益的占到了 50.42%,只有 14.53%的农户认为不能从中受益,不能确定的占 25.28%。认为今后还有必要实行退耕还林(草)的农户比例为 93.88%,没有必要的只占 6.12%。没有必要实行的原因主要是退耕生态效果不明显,补助标准低,生态已经好转,共占到 92.53%。有 38.22%的农户选择退耕政策能够改善农村生态环境,28.82%的农户选择能得到补助,说明农民认为生存环境更为重要。拥护退耕还林(草)政策的农户占 95.52%,仅 0.42%的农户持否定意见,说明绝大多数农户拥护和支持退耕还林(草)政策,并切实从中受益,但退耕还林(草)政策还尚有很多不足,需要改进,从而让农民更加满意。38.55%的农户拥有原有补助到期的退耕地,61.45%的没到期。如果原有补助到期,农户愿意续签合同的比例占到 96.44%,仅 3.56%的农户表示不愿意,说明退耕还林(草)政策的继续实施有着坚实的群众基础。

2.2.6 农户对退耕还林(草)政策的需求调查 问及下一步退耕还林(草)的走向问题时(表 2),40.13%的农户表示下一步退耕还林(草)政策应该提高补助标准,希望增加退耕地造林面积农户比例为 22.44%,停止执行退耕政策农户只占 1.25%,可见提高补助是农民最关注的问题,农民对退耕还林(草)的热情和拥护度较高。

表 2 农户认为下一步退耕还林(草)政策方向的调查

政策方向	所占比例/%
保持原政策	18.02
提高补助标准	40.13
允许生态林与经济林间转换	16.63
停止实施退耕政策	1.25
增加退耕地造林面积	22.44
其它	1.52

2.3 农户对退耕还林(草)政策的建议调查

通过调查,在研究地区共收集了 235 条农户对退耕还林(草)政策的建议,并进行了归纳总结。

(1) 规范补助发放,提高补贴标准。补助发放需公开、透明执行,基层扣国家退耕还林(草)农户的补助,严重影响农民的积极性,应该把退耕还林(草)款直拨农户手中;让农户明确具体的补偿标准,补偿标准应该统一,进一步提高补助标准。

(2) 加强政策执行的监管与宣传力度。加强政府监督与管理,勤于检查,适时补植;多给农民一些书面形式的政策决定,提高退耕还林(草)政策的宣传力度。

(3) 调整退耕还林(草)政策,切实维护农民利益。根据地理位置安排种植适合当地情况的经济作物,不能一刀切;应将退耕还林(草)列入生态效益补偿范围;退耕地面积计算要精确。

(4) 增加科技投入,促进农户增收。提高苗木质量,增加技术投入与指导,引导农民做好自我管理,并定期进行退耕还林(草)讲座,推进新技术,提高林地绿化质量和效果;推广新树种栽植,尤其是经济树种,同样是造林,经济林对农民的收入贡献大,对农民生活有很大的影响;研究地区很多地方干旱严重,灌溉难,对退耕还林(草)国家应加强水利建设方面的投入等;鼓励大学生下乡承包林业;给予企业更大的优惠政策。

(5) 拓宽产品市场,调整农户扶持政策。为了加大林产品的销路,政府应为退耕政策户介绍更多的产品出售通道,并保障价格;完善退耕还林(草)后续产业建设政策,保障农民生产和生活。

3 结论

3.1 研究地区退耕还林(草)成效明显

调查显示,拥护退耕还林(草)政策的农户占到 95.52%,可见农户对退耕还林(草)政策的拥护度是很高的,从侧面也反映了实施退耕还林(草)政策的巨大成效。绝大多数农户已经认识到了退耕还林(草)政策对于生态环境建设的重要作用。退耕还林(草)也促进了农民观念的变化,投身农业生态建设的积极性得到增强。农民从退耕还林(草)中也得到了较多的实惠,由于退耕还林(草)工程的实施,众多贫困地区的农民得到了粮食和现金补助,成为生态环境建设的主动参与者和受益者。与退耕前相比,农村居民的生活水平有了明显改善。

3.2 逐步、有效地利用潜在退耕地和现有退耕地

调查结果显示,有弃耕抛荒土地的农户占到 31.20%,村里有 25°以上耕地的农户有 59.92%,可见在研究地区,荒山荒地和应进行退耕的土地面积依然很大,退耕还林(草)工程还有许多发展空间。今后仍应加大荒山荒地造林、封山育林和 25°以上的坡耕地造林的力度。凡是水土流失严重和粮食产量低而不稳的坡耕地和沙化耕地,应按国家批准的规划实施退耕还林(草)。对需要退耕还林(草)的地方,只要条件具备,应扩大退耕还林(草)规模。对生产条件较好,粮食产量较高,又不会造成水土流失的耕地,农民不愿退耕的,不得强迫退耕。在安排荒山造林任务的同时,地方政府要负责安排好补植补造、抚育管理、病虫害防治和工程管理工作,并安排相应经费,可以适当提高造林补助。在不破坏植被、造成新的水土流失的前提下,允许农民间种豆类等矮秆农作物,以耕促抚、以耕促管,以此更有效地利用退耕地。

3.3 加强退耕还林(草)专项建设,减少复耕发生

调查结果显示,一些农户对将来是否会复垦问题的回答持肯定或者是不明确的态度,这表明退耕还林(草)补助停止发放后,存在农户有因生活遇到困难而发生复垦的可能性。退耕还林(草)补助已经成为当地退耕农户目前的一项重要经济来源,但退耕还林(草)工程预期的经济林效益和畜牧业效益并没有达到相应的目标,多数农户都面临着沉重的家庭经济负担,因此退耕农户未来的经济状况不容乐观。如果不及时解决好退耕农户未来的生活和家庭保障问题,复耕问题仍会存在,退耕还林(草)工程的可持续性将会受到严峻的挑战。应该根据退耕农户目前面临的现实和困难,加强退耕还林(草)专项建设,逐渐减小延长长期补助到期后存在的复耕可能性。

3.4 加大退耕还林(草)补助力度,大力发展后续产业

对农户关于退耕走向和政策建议的调查表明,农民希望政府能够进一步提高补助标准。补助已与退耕区农民的生活紧密相关。但补助不是长久之计,它只能暂时缓解农户的生活来源,不能彻底解决农户的生计问题。为了更好地提高农民生活水平,政府应该大力发展后续产业。退耕后续产业的发展,必须紧密结合本研究地区的优势,因地制宜,制定优惠政策吸引企业及社会各界参与生态环境建设,积极推广“公司加农户”、“工厂加基地”等做法,为农产品建立稳定的市场渠道;发展草畜业和林果业等。要积极组织专家开展前期研究和论证,通过发展生态经济、特色经济寻找后续产业的突破口,实现农村产业结构的合理调整,以优质高效产业改善和置换传统产业,加快农村经济发展,提高农民收入,逐步形成生态、经济、社会良性循环机制,巩固退耕还林(草)工程取得的成果。

[参考文献]

- [1] 张蕾,戴广翠,谢晨.退耕农户长期生计分析[J].林业经济问题,2006(2):12-19.
- [2] 国家林业重点工程社会效益测报中心.国家林业重点生态工程社会效益监测报告[M].北京:中国林业出版社,2004.
- [3] 封志明,张蓬涛,杨艳昭.西北地区的退耕规模、粮食响应及政策建议[J].地理研究,2003,22(1):105-113.
- [4] 丁文广,胡小军,卜红梅.甘肃中部干旱区退耕还林预设目标与现实差异研究:基于甘肃省定西市安定区的调查[J].干旱区资源与环境,2004,11(18):77-81.
- [5] 国务院.国务院关于完善退耕还林政策的通知〔国发(2007)25号〕[Z].2007.