

# 甘肃省退耕还林的现状及对策分析

张晓丽, 王生林, 李树明 (甘肃农业大学经济管理学院, 甘肃兰州 730070)

**摘要** 退耕还林是党中央、国务院在新世纪做出的重大决策, 是实现可持续发展战略的重大举措, 也是“西部大开发”的重要内容和根本切入点。笔者在分析甘肃省退耕还林现状及存在问题的基础上, 提出了搞好退耕还林的措施和办法。

**关键词** 甘肃省; 退耕还林; 对策

**中图分类号** S181 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)35-11558-02

Status and Countermeasures on Exchanging Plantation to Forest in Gansu Province

ZHANG Xiao-li et al ( College of Economy and Management, Gansu Agricultural University, Lanzhou, Gansu 730070)

**Abstract** Exchanging plantation to forest is the the significant decision making by Central Party Committee and the state council in the new century, which is not only the main measure to realize sustainable development static, but also the main contents and fundamental starting point. Based on analyzing the current situation and problems of exchanging plantation to forest in Gansu province, some measures and ways to advance exchanging plantation to forest are put forward.

**Key words** Gansu province; Exchanging plantation to forest; Countermeasures

人口、资源和环境是当今世界面临的最主要问题。在发展的同时, 节约资源与保护环境是 21 世纪摆在人类面前的一个亟需解决的重大课题。在我国西部地区实施以天然林保护、宜林荒山荒地造林种草和陡坡耕地有计划、分步骤地退耕还林(草)为主的生态环境保护和建设, 是党中央、国务院站在国家和民族长远发展高度, 着眼于经济和社会可持续发展全局, 针对我国西部生态环境持续恶化的严峻形势而作出的重大决策, 是实施“西部大开发”战略的根本与切入点。

## 1 甘肃省的生态环境现状

甘肃省地处亚洲大陆的中部, 是我国西北内陆省份之一, 山地、高原、丘陵、盆地、沙漠、戈壁和水域相互交织, 组成了多种生态环境。甘肃的生态环境现状主要表现在: 自然生态环境严酷, 类型多样。甘肃省处于季风的边缘区, 暖湿气流不易到达, 干旱灾害发生的频率高, 持续时间长, 受灾面积大。自然气候区大致为: 陇南为亚热带湿润区和暖温带湿润区, 中部黄土高原为温带半湿润半干旱区, 河西为温带干旱区, 祁连山地和甘南高原为高寒湿润区。陇南为常绿阔叶、落叶混交林带, 有许多经济树种, 河西地区自然植被在深山保存比较完整。临夏、康乐、渭源、秦安、平凉和庆阳一线以南是温带落叶林向草原过渡的地带, 境内天然植被已残缺不全, 大面积的荒山荒坡是灌丛草原。森林草原以北的兰州、靖远、环县一线以南地区, 自然植被残留在黄土山丘和石质山岭, 一般为次生混交林。河西走廊为荒漠地带, 气候干燥, 植被稀疏, 结构简单, 种类贫乏<sup>[1]</sup>。森林覆盖率低, 生态建设难度大。甘肃省的森林覆盖率为 9.37%。甘肃的荒漠化危害十分严重, 发展趋势很明显。甘肃的生态建设刻不容缓, 任务艰巨。因此, “退耕还林”大有用武之地。

## 2 甘肃省退耕还林现状

1999~2001 年退耕还林试点期间, 甘肃省共完成退耕还林任务 18.38 万  $\text{hm}^2$ , 其中退耕还林 10.74 万  $\text{hm}^2$ , 此外, 荒山造林 7.64 万  $\text{hm}^2$ 。经国家林业局核查, 1999 年甘肃省退耕还林面积保存率为 99.65%; 2000 年度面积核实率和造林

合格率分别达到 103.12% 和 99.96%。2002 年退耕还林工程正式启动, 国家下达甘肃省退耕还林任务 24.66 万  $\text{hm}^2$ , 其中: 退耕还林 11.33 万  $\text{hm}^2$ , 荒山造林 13.33 万  $\text{hm}^2$ 。截至 2002 年 8 月底, 全省已完成 23.94 万  $\text{hm}^2$ , 占计划的 97.06%, 其中: 退耕还林 11.18 万  $\text{hm}^2$ , 占计划的 98.67%; 荒山造林 12.76 万  $\text{hm}^2$ , 占计划的 95.69%<sup>[2]</sup>。而且总结了许多宝贵的经验, 包括增加科技含量, 提高退耕还林质量; 制定规范, 巩固成果; 加强监督, 严把质量; 活化机制, 个体承包等。同时摸索出了许多切实可行的模式, 包括生态保护型模式、生态经济型模式、生态旅游型模式等。

## 3 甘肃省退耕还林工作中存在的主要问题

**3.1 决策过程中的问题** 退耕还林中包括两个决策过程, 即退耕决策和还林还草决策。退耕决策包括退耕地的土地条件、空间位置和具体面积的确定; 还林还草决策包括土地类型确定、林草类型选择、具体树种和草种选择搭配。由于各地具体条件不同, 政府和林业部门对退耕还林政策理解不同, 这些问题的决策往往缺乏科学性, 在进行确定还林耕地的位置、面积及其分布范围时, 大多都以实地调查和现场布置为主, 不仅费工费时费力, 而且难以做到定位定量, 在还林模式中未能真正考虑到生态和经济的持续发展。在一些地方出现了生产力高的耕地被纳入退耕区域, 而生产力低的坡耕地则未能纳入。还林还草时出现清一色的杨树和苜蓿, 使退耕还林还草工程效益大打折扣。

**3.2 实施过程中的问题** 在具体实施过程中, 地方政府为了尽快完成任务, 应付检查验收, 得到更多的退耕还林还草补贴, 把原来的林地和草地也纳入了退耕还林还草范围, 无形之中增加了财政对退耕还林还草的负担, 使退耕还林政策大打折扣, 造成事倍功半的后果。另外, 有些地方为了建形象工程, 在一些较好的耕地上实施退耕还林, 使生态工程失去了原来的意义。

**3.3 验收评估中的问题** 在验收评估中, 确定工程的进展情况和评估工程效益, 多以现场调查的方法来进行。由于评估人员对政策理解的差异, 导致评估结果差异较大, 对以后工作的引导和完善造成了不必要的障碍。据包晓霞等研究, “甘肃的种草植树已实施近 20 年, 但耕地面积仍在增加, 土地沙化面积不断加大, 森林覆盖率未有实际的增长, 形成了

**作者简介** 张晓丽 (1981-), 女, 甘肃定西人, 硕士研究生, 研究方向: 农业经济。

**收稿日期** 2007-07-11

年年种年年死的现象。其根本原因就是由于缺乏必要的监控体系和不断改进的科学管理体系,各种相关的社会因素既没有最大限度地发挥其积极性,也未能实现有效地配合。监测评估体系的建立,将是一种科学有效的管理机制<sup>[3]</sup>。”

#### 4 解决退耕还林问题的对策

退耕还林工程是我国生态建设史上涉及面最广、政策性最强、任务最重、群众参与程度最高的生态工程,只要正确面对,认真研究,及时采取强有力的措施就一定能够得到很好地解决。

**4.1 进一步完善退耕还林的政策** 在自然条件较为恶劣的西部地区,由于造林成活困难,需要反复补植补造,实际种苗费用远远高于国家现行补助标准,应当按照不同地域的土地条件及其生态重要性和生态脆弱性分别确定苗木补助标准,将西北地区的造林补助标准提高到 1 500~2 250 元/hm<sup>2</sup>,以保证造林质量。并将生态林的补助年限延长 3~5 年<sup>[4]</sup>。同时,在补助期满后,将退耕还林营造的生态林纳入森林分类经营范围,进行森林生态效益补偿,防止复耕反弹。

**4.2 尽快编制退耕还林规划** 尽快编制甘肃省退耕还林工程总体规划,明确发展目标,在每年 7~8 月下达下一年的退耕还林任务,以便在 9 月中旬之前搞好退耕还林地与农业生产用地的合理规划。对于旱情严重的地区,可以考虑一次性安排 2~3 年规划任务,以便当地根据降雨等条件的实际情况,分年度治理。

**4.3 积极培育适销对路的良种壮苗** 根据退耕还林总体规划,组织编制种苗建设规划。在充分挖掘国有场圃种苗生产潜力的同时,采取积极有效措施,鼓励集体、企业和个人

等多种形式培育种苗,扩大种苗生产能力。充分发挥国有苗圃在苗木生产供应中的主渠道作用,积极推行定点育苗、定向培育、定向供应、签订合同的“二定一合同”方式,实行生产许可证制度,加强出圃苗木的检测检疫工作。并优先调运和使用本地树种和抗逆性强的树种。严格执行“两证一签”制度,坚决杜绝“人情苗、关系苗”和濒死苗、劣质苗,禁止跨省区大调大运苗木。确需外调苗木,必须经上级林木种苗管理部门批准,在指定地点、调运适宜优质苗木。

**4.4 加快后续产业培育,解决退耕户长远之计** 开发和培育后续产业是退耕还林工程的重要组成部分,是解决退耕农户长远之计,确保工程持续健康发展的根本举措。甘肃省应立足自己独特的区位优势,培植优势资源,发展特色产业,提高退耕还林附加值,增加退耕户收入。一是推广应用林草间作、林药间作技术,间作甘草、黄芪等适生药材和紫花苜蓿、二叶草等适生草,形成长短结合,以短养长的合理局面;二是大力发展养殖业,在退耕还林封山禁牧区,发展小尾寒羊、肉羊、肉牛为主的舍饲草食畜,形成农林牧二元结构;三是通过林草间作、舍饲养殖、发展沼气能源,栽植食用菌,既能改善生态,又能发展养殖,解决农村能源,促进农民增收。

#### 参考文献

- [1] 沈国航.西部大开发中的生态环境建设问题[J].林业科学,2001(1): 1-6.
- [2] 路民生.甘肃省退耕还林还草调查报告[J].甘肃农业,2002(9):14-16.
- [3] 包晓霞,令军民.关于建立“退耕还林”工程监测评估体系的设想[J].甘肃社会科学,2001(2):15-16.
- [4] 国务院发展研究中心退耕还林还草课题组.关于甘肃、内蒙古两省(区)退耕还林还草问题的考察报告[J].中国农村经济,2001(9):40-45.

(上接第 11557 页)

化和社会生活等各个领域。河南省应按照现代化建设的总体要求,立足当前,面向未来,统筹兼顾,制订与经济和社会发展规划相适应的既保证基本农田使用又满足城市用地发展的土地利用规划;同时各个城市应根据自己的地域位置和文化特色,考虑特点和优势,制订相应的城市建设规划。河南省的整体布局可参考如下:省会郑州立足全国区域中心城市定位,大力发展商贸等服务业,加强龙头带动作用;洛阳、开封大力发展旅游业;焦作、新乡、平顶山、许昌、济源明确中原城市群的定位,以郑州为中心,搞好协作;安阳、商丘、南阳、三门峡要发挥省内区域中心作用;濮阳、漯河、鹤壁、周口、驻马店要发展各具特色的大中城市。各县级城市要依据区位和资源,搞好与大城市的衔接<sup>[4]</sup>。

**4.2 健全土地市场机制** 针对城市土地闲置和浪费问题,特别是随着老城区改造,原工业用地因产业结构调整而出现的闲置情况,应回收土地使用权,进行整理后将土地储备起来,根据城市建设规划重新配置;另外,应完善土地征用、征购制度<sup>[5]</sup>,不仅切实保护有限的耕地资源及农民的权益,还可以增加土地使用成本,增强使用者的土地集约意识,促进土地利用趋于合理化。

**4.3 提高城市的集约化利用水平** 随着经济水平的不断发展和城市化的提高,城市郊区土地利用尤其是城市近郊优质耕地的占用加大,为了确保粮食生产,应集中精力提高土地的集约利用,提高利用效率。为适应城市化的发展,在现代城市建设中充分利用空间资源提高土地容积率。其利用

方式是多样化的:通过高架桥的建设使人、车分流,实现地表用地立体化,实现工业厂房立体化,将平面布置和垂直布置的厂房重叠起来,形成工业大厦或工业综合体<sup>[6]</sup>,还可以充分利用地下空间,建设各类地下广场、地铁以及娱乐设施。

**4.4 加快产业结构调整步伐** 产业结构不合理是造成土地资源利用效率低下的重要原因,其表现是导致工业用地比例偏高,第三产业比重过低。在城市建设中依据工业发展而建成的城市如平顶山、濮阳等工业区位于城市核心区域,这种布局方式不仅加剧土地供求矛盾,降低了使用效益,还造成了一定的环境污染。而发达地区的经验表明,第三产业的提高不仅能为城市人口提供更多的就业机会,解决紧张的土地问题,还可保证适宜的生活环境。因而,应适时调整产业结构,增大第三产业比重,大力发展商贸业、金融业、旅游业等,按照圈层结构布局,优化土地利用。

#### 参考文献

- [1] 边学芳,吴群.城市化与中国土地利用结构的相关分析[J].资源科学,2005,3(27):73-74.
- [2] 牛乐德,周宝同.我国城市化进程中的土地利用问题分析[J].科技创新,2006(6):9-10.
- [3] 乔家君,李小建.河南省城镇密集区的空间地域结构[J].地理研究,2006,2(2):218-220.
- [4] 金学良,史保同.河南省城市化发展研究[J].河南大学学报,1999,2(29):63-66.
- [5] 刘道兴.建立完善土地收购储备制度为加快河南城市化进程打好基础[J].河南国土资源,2003(5):23-24.
- [6] 王德忠,杜正仁.我国城市土地利用开发模式创新[J].国土经济,1999(2/3):17-18.
- [7] 刘永奇,皇甫小雷,叶皓瑜.河南省城市化进程研究报告[J].中州学刊,2002(6):16-18.