

中国西部退耕还林(草)工程的深层次问题探讨^{*}

彭珂珊 王 力

(西北农林科技大学水土保持研究所 陕西杨凌 712100)

〔摘要〕 本文采用宏观与微观研究的方法,选择典型的生态区域,结合野外大量的调查,研究了西部地区生态建设目标及退耕还林(草)工程的发展典型范式,分析了现阶段退耕还林(草)工程面临的深层次问题,根据西部地区生态环境恶化的实际情况,提出了符合西部地区实际的退耕还林(草)工程建议,为生态环境恢复与重建提供可靠的科学依据。

〔关键词〕 退耕还林(草) 生态工程 可持续发展 生态恢复与重建 [中图分类号] S2 F2 X3

一、西部地区生态建设目标及退耕还林(草)工程的发展典型范式

中国西部 2001~ 2050 年生态工程建设总体目标是:先用 10 年左右的时间,使西南地区实现山青水秀的目标,西北地区生态环境恶化的趋势得到遏止;再用 20 年时间,使西北地区的治理大见成效,水土流失和土地荒漠化得到不同程度的治理;然后再用 20 年的时间,即到 2050 年,动员和组织全体人民依靠科学技术、加强对现有天然林及野生动植物资源的保护,大力开展植树种草、退耕还林(草)、治理土壤侵蚀、防治荒漠化,改善生产和生活条件,加强综合治理力度,完成一批对改善全国生态环境有重要影响的重点林业生态工程,使西北地区适宜治理的地区得到全部治理,宜林宜草地全部得到绿化,适宜治理的地段的林草覆盖率大于 60%,扭转生态环境恶化的势头。

通过 5 年的努力,西部退耕还林(草)得到发展,一些先进的经验得到国家的认可。陕西 2002 年退耕还林(草) 25.3 万 hm^2 ,退耕还林(草)面积和钱粮兑现都居全国第一,使陕西省水土流失加剧的势头得到有效遏制,生态环境恶化得到遏止^[1]。陕西省近几年平均每年治理水土流失面积 5 550 km^2 ,每年减少汇入江河的泥沙 1.3 亿 t,比 20 世纪 80 年代平均治理进度翻了一番,在实施退耕还林(草)的过程中,产生了一大批在全国有影响的典型范式,为全国树立了样板。

1.“以经促退”范式 陕西省榆林市针对境内梁峁起伏、沟壑纵横、长期干旱少雨、植被覆盖率低、土地沙化、荒漠化严重的实际情况,采用了以种植经济林促退耕还林工程的范式,重点实施了“四带两区”、“摇钱树”工程。现在苹果、酥梨、葡萄、海红子和仁用杏基地建设已初具规模。有了“票子”,才能更好地保护“被子”;“被子”厚了,“票子”才能更多。这是农民在退耕还林(草)工程建设中得出的

“真理”。退耕还林(草)政策的兑现,已经使得 80 万户、300 多万人直接受益,人均增加现金收入 58 元,领取粮食补助 305 kg 。退耕还林(草)工程的实施,改善了农业生产条件,加快了农业产业结构调整,特别是促进了果业、草畜业等特色产业的全面振兴,有效地增加了农民收入。自 1999 年以来,榆林市从事集约农业、果业、畜牧业的人口成倍增加;由于退耕还林(草)工程的实施,治理水土流失面积 1.98 万 hm^2 ,建成淤地坝 2.06 万座,治理程度达 53.6%,大大改善了当地的生态环境,为群众脱贫致富打下了基础;借退耕还林(草)的契机,出让“五荒”地 71.8 万 hm^2 ,参与开发农户达 21.12 万户,单位 187 个,收回出让金达 930.89 万元,开发投入治理资金 21 334.62 万元,治理面积达 32.61 万 hm^2 ;还使榆林市涌现出一批自然保护区和新的生态旅游景点,带动了旅游产业的发展。

2.“一步到位”范式 陕西省吴旗县作为全国退耕还林(草)第一大县,采用了“一步到位”的范式。从 1999 年中央提出实施退耕还林(草)号召伊始,他们就豪迈地提出“一次退耕、三年还林、五年见效”的响亮口号,当年一次性退耕 10.37 万 hm^2 ,创造了当今中国退耕还林(草)速度之最^[2]。吴旗人之所以有这样的豪情,缘于当地党委政府对县情民情的准确把握,他们在 1 年之前就率先提出了“封山禁牧、舍饲养畜”的革命性举措,并把退耕还林(草)纳入下一步的战略目标。全面“禁牧”使长期以来形成的“林牧矛盾”得到了有效化解,从而为当地大规模开展退耕还林(草)奠定了坚实基础。可以说这一步吴旗人走在了中央决策的前面。幸运的吴旗人赶上了退耕还林还草好政策,因此他们的干劲倍增。到 2003 年底,全县累计造林合格面积达 9.7 万 hm^2 ,种草合格面积达 8.1 万 hm^2 ,全县林草覆盖率达到 49.6%,较 1997 年提高了 27.4 个百分点,森林覆盖率由 13.2% 提高到了 18.7%,土壤侵蚀模数由每年 1.53 万 t/km^2 下降到了 0.88 万 t/km^2 以下,昔日光秃秃的山山峁峁、沟沟岔岔已被茂密的林草植被覆盖,一些多年罕见的野生动物如狐狸、狼、鹰等重新出现,许多重点治理区已基本实现了水不下山、泥不出沟,当地的生态环境得到了明显改善。随着退耕还林(草)工程的深入实施,吴旗县彻底改变了传统的广种薄收的农业生产模式,极大地促进了当地农业结构的调整。如今,羊、杏、草等具有区域优势

^{*} 为陕西省自然科学基金“退耕还林条件下的土壤干化问题”和国家重点基础研究发展规划项目“草地与农牧交错带生态系统重建机理及优化生态——生产范式”资助项目。

的主导产业迅速崛起,以粮为主的生产方式从根本上得到了扭转。尽管全县耕地面积减少 10 多万 hm^2 ,但剩下的 20 多万 hm^2 基本农田的粮食单产却是 1998 年的 2.7 倍;舍饲养羊户也占到了总农户的 56%,较过去的放羊户增加了 37.8%;全县农民人均纯收入达到 1 534 元,较 1997 年净增 647 元。

3. “公司+农户”范式 陕西省延川县采取“公司加农户”的范式,探索出在市场经济条件下进行生态建设的新路子。在退耕还林(草)工程实施前后,西安兴昌牧工商有限公司与延川县刘马家疙瘩村达成协议:兴昌公司采取“以面粉换地”方式,取得该村上下 0.5 万 hm^2 荒山坡地 30 年的使用权。公司按 13 岁以上每人每月 15kg、13 岁以下每人每月 10kg 的标准,向全体村民无偿供应面粉,连供 5 年。通过科学规划,兴昌公司将刘马家疙瘩村全部土地划分为畜牧区、果林区、商业区、工业区、农业区等五大区域,先后投入资金 600 多万元进行大规模农业开发治理。开发过程中,兴昌公司采取“三统一挂”,与村民建立起风险共担、利益共享的生态建设机制。“三统”即在植树种草中,公司统一技术规范,统一提供草种、苗木、化肥、农药等农用物资,统一购销产品。公司聘请专业技术人员讲授技术并指导操作,由农民按规定标准实施。“一挂”是在经营机制上,与农民利益直接挂钩:农民每种 667 m^2 草,出苗率达 90% 以上即付给劳务费 100 元;所种果树按人均百株分配承包到户,前 5 年未挂果时,公司负责投资,农户负责管理;挂果后 5 年内,每年每株向公司交 20 元,其余收入归农户;10 年后果树所有权归农户,公司以低于市场价格 5% 的标准统一购销果品,确保了农民收入。随着一个个难题迎刃而解,群众退耕还林(草)的热情高涨。仅在 1999 年底,兴昌公司的牧草种植范围已从刘马家疙瘩 1 个村,发展到 16 个行政村,并辐射带动了周围 6 个乡镇 98 个行政村的退耕还林(草)工作。

二、退耕还林(草)工程的深层次问题

退耕还林(草)工程在实施过程中,由于各地经济发展水平不一、激励政策持续性差、钱粮兑现滞后、国家要求把握不准、优质苗木跟不上等原因,目前已严重制约了西部地区退耕还林(草)工程的进一步开展。

1. 激励政策的持续性差。按国家规定,实施退耕还林(草)地种植经济林的补助 5 年,种植生态林的补助 8 年,但到期后如何解决农民生计的问题已迫在眉睫。在这方面的的工作还不够深入、研究得太少,可行的方案和措施不多,贯彻落实《退耕还林条例》不到位,基层干部和群众对政策一知半解,退耕还林(草)政策宣传落实仍停留在一些号召上,主要精力则放在争任务、要指标上,对退耕还林(草)政策补助到期之后农民的吃饭、烧柴、增收等后续长远问题考虑很少,在一定程度上存在着“等靠要”的思想。在此情况下,如果政府粮食补助高于退耕的产量,务实的农户理所当然会选择退耕。国家在 5~8 年后取消对退耕还林(草)的补助,那么农户是否继续退耕还林(草),取决于还林后的预期收益是否大于退耕地的粮食收益。一般说来,生态林是禁止

采伐的,其收益低于种植粮食的收益是显而易见的,此时农户是不愿意退耕的,即使在行政压力下已退耕还林(草),复耕仍将不可避免。对于经营经济林的农户,当出现林果收益低于粮食收益时,同样也会形成复耕。目前财政补助的低效率和短期性,决定了退耕还林(草)中对农户激励的非持续性。生态林的生长期一般在 10 年以上,但国家对生态林的补贴只有 8 年,并且成林后禁止采伐,所以农户一般愿选择经济林,然而经济林的生态效益明显弱于生态林,从而偏离了国家“以粮食换生态”的目标。随着经济林面积的不断扩大,林果供给的过剩将不可避免。由于种植模式和树种单一、效益不高、责任制不落实、后期管护措施不到位、配套政策不够完善、农业税减免没有明确规定等等,使农户存在疑虑。退耕还林(草)工程设计的 5~8 年的补贴期限能否真正保证 0.073 亿 hm^2 退耕地长期实施还林,目前实在是令人担忧!

2. 兑现措施滞后影响牧业发展。政策兑现是退耕还林还草工程的关键环节,也是个极易出问题的环节,它直接涉及到国家退耕还林(草)工程政策的落实及农民的切身利益。一些地方出现了全面退耕的过激行为,使农民的保命田也被退了下去,出现了生态难民;有的地方出现了挤占、截留、挪用退耕还林补助资金的现象;有的地方出现了克扣退耕还林(草)补贴粮食或在补助粮食中以次充好的现象;有的干部瞒报、虚报退耕地面积,套取国家补贴钱粮;一些农户没有真正享受到国家的优惠政策,产生了极大不满,甚至上访,影响了干群关系,这些现象对现有的退耕还林(草)带来了一些负面的影响。另外,缺乏退耕还林(草)工程的技术补贴标准,也严重挫伤了农(牧)民退耕还林的积极性,部分农(牧)户受禁牧影响大、成本增加、收入下降。据 2001 年对内蒙古赤峰市调查^[3],饲养 1 只山羊平均成本是:全放牧 80 元,半舍饲 116.4 元,全舍饲为 151.21 元。从计算结果看,半舍饲比全放牧高出 36.6 元,全舍饲又比半放牧高出了 71.20 元,禁牧饲养成本比全舍饲几乎增加了 1 倍!云南省高寒山区农牧民的经济收入因此受到的影响较大,牛羊饲养量减少,收入下降,部分农民甚至出现返贫现象。所需基础设施投资较大,如棚圈建设、水利设施建设,饲草料基地建设,所需资金远远大于退耕还林还草工程投入的资金,农牧民无力承担。又因严重缺乏舍饲、半舍饲经验和技术,因而大大影响了牧民退耕还林(草)的信心和生产方式转变的速度。受传统习惯的影响,农牧民转产和外出打工的主动性不强,社会矛盾已经显现出来。

3. 有些地方政府对国家要求把握不够准确。在造林方式上,现行规定只允许采取人工造林。这种形式不仅造林成本高,而且有些地方特别是西北植被恢复效果不理想。在植树配置模式上,一些地方没有做到宜乔则乔、宜灌则灌、宜草则草及“乔灌草”有机结合,导致造林成活率较低。在造林树种上,显得单一和缺乏优良品种始终是西北退耕还林建设的难题,难以做到以生态效益为主的乔木树种、灌木树种,与生态、经济效益兼具的树种相互配套,这在黄土高原地区尤为突出,大部分地方只有油松、侧柏、刺槐等少数几种树种。特别是连续几年

的大旱发生,有些地方降水量只有 50~ 500mm,人畜饮水十分困难,这给退耕还林(草)工程用水增加了困难,用水费用猛增,造林成活率和保存率难以保证。多数地方为了保证退耕还林(草)工作的开展,不得不发动千军万马齐抓抗旱,但因缺水和兔、鼠、虫的啃咬造林成活率仍然较低,使得补植补造费用成倍地增长,“1 年造林多年补植”现象十分普遍。有些地区建设重点不够突出,没有将工程建设任务摆在重要的生态地位,每个县(市、旗、区)不能做到集中连片,而是采取利益均沾,25° 以上荒地退耕还林很慢,对生态位不重要的水土流失区,也安排了退耕还林任务,没有体现生态优先的原则。一些退耕条件较好的地区,对一些基本农田实行退耕,已违反了国家政策;一些地方为了完成任务,把农民的好地按荒地退,农民极为反感;有的地方把退耕还林(草)简单地等同于扶贫工程、农业结构调整,搞利益均沾、分散安排任务,生态改善效果不明显。

4. 盲目发展苗木。1999 年国家实施退耕还林(草)工程之后,目前国内苗木生产发展较快,现已具有较大的规模,苗木存圃相当大,特别是一二年生的小规格苗木占总面积的 1/ 2。这些小苗木不仅在短期内不能出圃,而且还要移植,扩繁到 3 倍以上的土地面积上。20 世纪末的山楂、苹果、银杏苗过热,造成后来这些苗木被大量砍伐的历史悲剧^[4]。在生产品种上也是大同小异,受传统种植的影响,“人家种啥,我种啥”,缺乏特色。由于苗木生产时效性及生产周期长的特点,人们在同年份种植相同的品种,势必造成苗木出圃、销售时间的一致,结果在出售苗时大家一个样。此外,还有管理粗放、缺乏统一标准的问题。由于近几年加入苗木行业的新手增多,对树种的生物学特性和生态学特征不甚了解,因而不能因地制宜发展苗木,造成商品苗档次低、优质苗出圃率低,直接影响了农民的经济收入。

三、西部地区退耕还林(草)工程发展的措施和政策建议

保护生态就是保护生产力,建设生态就是发展生产力。加强退耕还林(草)建设工程,搞好生态环境建设和合理持续地利用水土资源,是促进国民经济可持续发展的根本。从榆林、吴旗、延川等地退耕还林(草)工程成功的经验和做法中可以得出一条真理:在西部大开发中退耕还林(草)工程中要转变人们的思想观念,树立人与自然和谐相处的新思路,克服以牺牲生态为代价、换取暂时的经济增长的作法,贯彻“退耕、脱贫、增收、小康”互相协调发展的战略。为此应采取以下措施。

1. 搞好退耕还林(草)设计规划。规划时要从县(市、区、旗)的宏观规划延伸到每个流域、每条沟、每个村层层进行,从当地的实际出发,要做到重点突出、退耕还林(草)工程与保护生态环境同步进行。应按照《森林法》、《草原法》、《土地法》和《退耕还林条例》的要求科学规划、突出重点,做到因地制宜,科学确定林种、树种和草种;做到乔、灌、草合理配置,农、林、牧相互结合;高度重视并做好退耕还林(草)的后续产业的发展;编制规划实施方案时,

应突出重点,先后有序,将建设任务安排在重点县,首先安排 25° 以上荒坡地的作业。

2. 协调好退耕还林(草)的各项工作。应搞好设计与施工、科学配置,将任务落实到每户每家,确保优质供苗。要加强检查和指导工作,充分发挥农民的积极性,搞好质量验收工作。要统筹兼顾、全面安排,综合治理的思路要新。在退耕还林(草)建设过程中要加强责任制,实行项目负责人制、工程监理制、工程技术负责制;要增加透明度,实行村务公开,设立专门公开栏,使退耕农户之间相互监督退耕还林的面积、质量;要强化监督工作,设立举报电话,发现问题及时纠正,严肃执行工作纪律,有效防止截留、克扣、挪用退耕还林粮、款现象的发生;要完善相关配套办法和规定,使退耕工作有法可依;要加大管护力度,鼓励大户承包造林。

3. 制定稳定的政策。对在退耕还林(草)工程中制订的政策必须因地制宜地加以细化,如对农林税、农林特产税等的征收,对植树造林所需的投入,均应根据各地的实际来确定;另一方面,要加大流域综合治理力度,采取有效措施,妥善处理生态、生产和生活三者之间的关系,促进经济可持续发展。要面向市场,建立完善的土地使用制度,切实落实“谁退耕、谁还林、谁经营、谁受益”的原则,稳定土地经营权,将退耕延长至 70 年,保证子孙后代受益。要遵循经济规律,使群众逐步由“国家要我退”变成“我要自愿退”,让农民成为退耕还林工程的主体。国家要生态、集体要增收、农民要小康的三大目标的协调一致是开展退耕还林必须处理好的核心。对退耕还林(草)工程要明晰所有权和使用权、放开建设权、搞活经营权,应通过承包、租赁、股份合作、拍卖“五荒”使用权,依靠社会力量,加快国土的综合治理,因地制宜地开展山、水、田、林、路、沙等综合治理。

4. 大力依靠科技。在退耕还林(草)工程过程中,应结合生产实践、大力依靠高新技术,加强科技

表 1 退耕还林(草)工程建设机制分析

实施 进展	保障 机制体系	基本现状	存在的问题	解决问题的途径
筹划 阶段	决策机制 的确定	政府、科研、参与建设单位和人员共同合作。	三方意见难以统一,科教、管理与实施难以同步。	在首席科学家的带领之下,总结经验教训,制订规划、计划、任务、对策、法规及实施方案,做好预算,编制作业设计和钱粮兑现时间表。
开始 阶段	投资机制 启动	政府启动为主,职能部门承担任务。	上头热、底下凉,热衷于上级下达带有钱粮的任务。	政府启动为先导,市场驱动为主导,吸引社会各界的投资,防止政策跑偏,及时纠正错误。
建设 阶段	部门协调 机制	条块分割,责权不清、相互推诿。	与退耕工程相似的项目过多,目标不一,资金分散使用,难以达到预期目的。	按照统一规划、统一技术指导、统一供应苗木、统一检查验收的要求,进一步落实规划、政策、林权、责任、补助的“五到户”措施。建立退耕的管理机制,实行与退耕有关的资金捆绑使用,健全管理机构,责权分明,注意后续发展。
管理 阶段	监督约束 机制	退耕后管理不健全,政策支持性差,钱粮兑现滞后,存在复垦现象。	重植轻管,林草成活率低,投资不足。	实行建设管理目标责任制,健全森林管护组织,明确责任,深入林区巡逻,严格粮钱兑现的管理,实行目标责任制,形成管护网络,树立典型、以点带面。

经济全球化背景下传统城镇定位理论的缺陷与修正

夏显力

(西北农林科技大学经济管理学院 陕西 杨凌 712100)

〔摘要〕 建立在以外部环境相对均衡而且城市政府无所不能假设上的传统城镇定位理论,在经历了长期的实践之后,已呈现与经济全球化背景不相适应的特点,需要从实际出发对其进行修改补充。本文在对传统城镇定位理论与城镇竞争力理论进行深入分析的基础上,提出以城镇竞争力理论来补充完善传统城镇定位理论,进而以此为基点构建新型城镇定位理论模型。

〔关键词〕 经济全球化 城镇定位理论 城镇竞争力 〔中图分类号〕 F2

一、传统城镇定位理论及其缺陷

长期以来,“城镇的准确定位”被认为是城镇总体规划要研究的重中之重。如果在定位、定性、定向的问题上不花大力气去深入研究,即使总体规划做得再深入、具体,也将因目标和结构的不合理,给城镇的发展带来全局性的影响。这几乎已经成为毋庸置疑的经典结论。因此,我们将为城市寻找准确定位的战略行为称之为定位理论^{〔1〕}。

传统城镇定位理论是指:在假设城市内外环境的变化及不确定性很低、城市自身的产业结构及组织结构都处于稳定状态下,根据城镇的比较优势而确定城镇在一个可以持久的、有吸引力和发展前景的环境中有利可图的准确定位。一般而言,这种因“准确定位”所获得的城市竞争力优势持续时间,取决于选择的市场定位在多大程度上是稳定不变的^{〔1〕}。而现实情况是,随着经济一体化进程的加速,区

域的开放格局日趋明显,在这种错综复杂的环境中任何事物发展的不确定性均明显增强;另外,研究者与政策制定者因知识水平、偏好及对信息掌握的非充分性,使得他们也很难完全洞察未来城镇的发展全景。因此,形成于计划经济体制时代的传统城镇定位理论在当今这个时代有一定的局限性,还存在着某些缺陷。

传统城镇定位理论的缺陷之一,就在于传统城镇定位理论注重研究与城镇原有的主导产业、自然资源相关的外部环境因素,而对城镇内部的因素分析仅局限于针对“定位”而展开的协调安排,不能真正起到培育和提升城镇竞争力的作用。因此,传统城镇定位理论虽然能够明确什么样的城镇定位是有利的,但由于现代城市的外部环境、科学技术及产品更新变化不断加快,围绕既定的产品进行市场分析往往不得要领。消费者偏好的变化,主导产业的转移,都会使定位理论苦心经营的城镇竞争力失去目标。我们可以设想,如果英国曼彻斯特仍然按

队伍建设,调动各界科技人士积极投入到退耕还林(草)的科技研究之中。地方上要加强新技术推广体系建设,搞好技术培训,要层层举办培训班、办示范点,深入山头地块指导,积极推广适用技术,如生根粉、保水剂蘸根、地膜覆盖等抗旱造林技术,并以“3S”等高新技术应用为突破口,以信息化带动退耕还林(草)工程和生态建设的现代化。

5. 加大投入力度。在退耕还林(草)工程实施中,要引入市场机制,彻底改变单一、传统的投资结构模式;积极引导西部农民树立市场意识,建立完善的市场体系;做到投资多元化,努力改变目前国家唱独角戏的局面,使国家的投入真正起到激活和吸引社会投资的作用。为此,应制定优惠政策,鼓励社会各界投资;以投资为纽带,走退耕还林(草)工程的产业化之路;扶持“公司+农户+基地”的组织模式;强化投资的监督机制,提高资金使用率,保证做到不占、不挤、不挪。

6. 建立长效机制。为了解决退耕还林(草)满8年后的问题,应建立长效机制。应在建设机制上创新,总结历史教训,找出存在问题,寻找发展途径,

使退耕走上健康之路(表1),确保真正能够“退得下、还得上、稳得住、不反弹”。要围绕调整产业结构、增加农牧收入这一主题,抓好主导产业的开发,夯实经济基础。要注重基本农田建设,保证农民的“吃饭”问题;全面实行封山禁牧,减少植被人为的破坏,种植优质牧草,确保养畜需求;积极发展新型能源,加强基础设施建设;大力搞好移民搬迁工作。

参考文献

- [1] 蒋海. 中国退耕还林的微观投资激励与政策的持续性. 中国农村经济, 2003, (8): 30- 36
- [2] 彭珂珊. 我国生态环境恢复与退耕还林(草)工程之分析. 环境保护, 2002, (8): 18- 20
- [3] 王向阳, 王济民, 张惠杰, 杨汝荣. 中国西部牧区退牧还草的政策支持. 农业经济问题, 2003, (7): 45- 60
- [4] 彭珂珊. 退耕还林(草)地区县域发展模式与内地机制初探. 林业经济, 2003, (6): 36- 37
- [5] 张鸿文. 认真贯彻落实《决定》精神, 推动退耕还林事业健康发展. 中国林业, 2003, (12): 3- 5
- [6] 王书华, 王忠静. 我国西部生态环境建设: 症结与出路. 生态环境与保护, 2004, (1): 12- 15

(责任编辑 邱夜明)