

退耕还林还草的可持续发展问题*

徐晋涛 曹轶瑛

中国在水土保持方面的努力由来已久,但将水土保持与调整农业生产结构、扶贫以及全社会的可持续发展联系起来则是新近的创举。在长江上游和黄河中上游地区实施退耕还林还草工程即是这样一种创举。

两个重大的事件成为这一工程的导火索。一是 1997 年的黄河断流,一是 1998 年的长江洪水。

1997 年的黄河断流累计 267 天,创历史最高记录,给下游的工农业重要省份山东省造成了严重的经济损失。黄河断流的原因众说纷纭,当年天旱肯定是重要原因。但一些专家指出,黄河中上游灌溉农业过度发展可能是最主要的因素。

1998 年的长江洪水夺取了许多生命,并造成重大的社会财富损失。灾后反思,人们开始把目光转向长江中上游已遭到严重破坏的天然林资源。一时间,西南部省份纷纷宣布森林禁伐。天然林保护工程也由此启动。随后,更多的证据表明,在长江、黄河中上游的陡坡地上的农业生产活动是导致水土流失的更重要的原因。1999 年秋天,朱镕基总理在考察了西部六省的有关情况后,提出了退耕还林还草的主张。随后,四川、甘肃和陕西三省率先开始退耕还林还草试点。2000 年,经国务院批准,退耕还林还草工程在全国 13 省(市),174 个县展开试点。

退耕还林还草工程

退耕还林还草工程的目标,是要将长江上游、黄河中上游地区水土流失严重的坡耕地上的农业生产停止下来,代之以林草植被的恢复,以实现西部地区生态环境的改善,农业经济结构的调整 and 全社会的可持续发展。

退耕还林还草工程的对象是被开垦的陡坡地。据目前的统计,全国 25 度以上的坡耕地共 9100 万亩,西部地区占 70% 以上。两年来,在退耕还林还草工程的实施过程中,人们开始注意到,实际已开垦和耕种的陡坡地面积要远大于统计上显示的数据。

在退耕还林还草工程实施的过程中,国家推出的主要政策措施包括:(1)向退耕户无偿提供粮食。目前实施的标准依流域划分,长江上游地区每亩地每年补助原粮 300 斤,黄河上游地区每亩地每年补助原粮 200 斤。每斤粮食按 0.7 元折算,由中央财政承担。(2)向退耕户提供现金补贴。在补贴年限内,现金补贴标准按每亩退耕地每年补助 20 元安排,用于补贴农民的医疗、教育等方面的必要的开支。(3)向退耕户无偿提供种苗。退耕还林(草)所需种苗,由林业部门负责组织供应。经费标准是每亩地 50 元。(4)实行个体承包。(5)实行“退一还二、还三”甚至更多,即农民除了负责每退一亩耕地造林,还要承担两亩或两亩以上宜林荒山荒地造林种草任务。(6)实行报账制,即农户按规定数量和进度进行退耕还林(草),林业部门组织检查验收退耕还林(草)的进度、质量及管护情况,农户凭发放的退耕任务卡和验收证明,按报账制办法领取粮食和现金补助。(国家林业局 2000)

退耕还林还草工程的计划实施期为 2000—2010 年。其中,2000 年和 2001 年是试点阶段。2000 年试点计划任务为退耕还林(草)564.9 万亩、宜林荒山荒地造林 701.3 万亩,实际完成退耕还林(草)573 万亩、宜林荒山荒地造林 672.9 万亩,分别占计划任务的 101.4% 和 96%。2001 年国家下达退耕还林(草)计划

* 本文是在中国环境与发展国际合作委员会林草问题课题组开展的 7 项案例研究,以及综合报告的基础上整理而成,所用资料均为公开性的。案例研究时间是 2001 年 2—5 月,7 个案例调查县地点见文中表格。本文将案例调查数据整理为 4 个表格,部分案例县的数据不全。

表 1 退耕还林(草)工程的反响(2000)

| 案例调查县 | 退耕面积(万亩) | | | 农户愿意程度 | | | | 1999年亩产(斤) | |
|-------|----------|---------|--------------|--------|----|-----|-------|------------|---------|
| | 计划 | 实际 | 实际/计划 (%) | 愿意 | | 不愿意 | | 退耕地 | 非退耕地 |
| | | | | 户数 | % | 户数 | % | | |
| 甘肃定西 | 1.8* | 3.0* | 167 | 107 | 96 | 4 | 3.60 | 182.57 | 295.95 |
| 内蒙古卓资 | 14** | 14.05** | 100 | 196 | 97 | 5 | 2.6 | 150 | |
| 宁夏彭阳 | 7 | 7.62 | 109 | 63 | 97 | 2 | 3.08 | 195.17 | 276.73 |
| 陕西安塞 | | | | 184 | 96 | 8 | 4.17 | | |
| 云南鹤庆 | 1.5 | 1.5 | 100 | 211 | 99 | 2 | 0.9 | | |
| 贵州大方 | 2.0 | 2.0 | 100 | 51 | 88 | 7 | 12.07 | 310.49 | 364.11 |
| 四川天全 | 3.9 | 6.9 | 177 | 117 | 63 | 69 | 37.1 | 414.15 | 1152.84 |

注:* 为2001年项目的实施情况。

** 内蒙古的数字包括荒山造林的面积。

任务630万亩、宜林荒山荒地造林845万亩。到2001年底,已完成退耕地还林(草)598.4万亩、宜林荒山荒地造林729.2万亩,分别占计划任务的95.8%和86.3%。加上1999年四川、陕西、甘肃三省经国家确认完成退耕还林还草面积572.2万亩、宜林荒山荒地造林99.7万亩,三年退耕地还林还草已达到1743.6万亩、宜林荒山荒地造林1501.8万亩。(周生贤,2002)

1999年、2000年和2001年共安排资金36.5亿元,其中种苗补助约6.2亿元、粮食和现金补助30.3亿元。所需种苗补助,由中央国债专项建设资金安排;所需粮食折算现金和现金补助资金来源为财政部拨款。(国家发展计划委员会、国务院西部地区开发领导小组办公室文件,2001)。

政策实施情况

1. 群众热烈响应

有两个方面的信息能够反映退耕还林还草政策受欢迎的程度。首先,受调查的农户对此政策表示欢迎。在我们案例调查组所到的7个县里,5个县愿意参加退耕还林还草工程的农户超过90%。其余两县的比例分别是88%和69%(表1)。

地方政府也普遍对此工程持相当积极的态度。一个重要的标志是,基本上所有地区安排的退耕地数量都达到或超过计划下达的数量(表1)。尽管如此,国家林业局项目主管部门仍不停收到各地要求增加指标和调整补贴兑现规模的要求。这有一个工作方面的原因。多数地区退耕的工作早于计划下达的时间,因此退耕指标的安排有一定的盲目性。案例调查县实际完成数与计划完成数有较大差异。从各省统计来看,超计划完成的情况还要多一些。超计划完成任务意味着国家面临超计划的资金要求,产生新的财政负担和政府取信于民的问题。但与某些项目上地方政府和老百姓消极怠工的现象相比,现在的过度热情应该说是令决策者感到欣慰的事。

为什么基层政府和农民会踊跃参与退耕还林还草的项目呢?一个最显而易见的原因是中央政府提供了慷慨的物质条件。从表1可以看出,在大多数案例调查县,退耕地块正常年份的粮食年产量低于相应的粮食补贴标准。如果以土地的净产出

作为农民决策依据,现在的补贴标准相当实惠,难怪农民会蜂拥而至。从另一方面,我国西北多数地区已经连续3、4年干旱,有些地区土地近乎绝产,农民口粮、地方财政均已开始出现危机。在这种情况下,实行退耕还林还草工程就像一个应急救援工程。国家选择了非常恰当的时机推行新的农业政策,使阻力大减,效益倍增。

2. 各级政府行动迅速,但问题不少

退耕还林还草工程可以说是中央领导振臂一呼,基层干群应者云集。陕西、甘肃、四川三省于1999年率先启动退耕还林还草工程,而国家计划于2000年3月以后才正式下达,超标完成近一倍的任务量。计划下达后,各地为赶在造林季节内完成造林任务,基层政府出动大量干部,吃住在退耕点,动员、督促和指导退耕工作,保证退耕任务的按时完成。应该说,这次退耕还林还草工程在基层的实施多数是严格高效的。许多地方在未得到国家计划前即开展了退耕,更证明对工程的接受和认可超过以往。但是,工程的实施带有过多的计划经济色彩,从高层动员到基层实施过于仓促,必然地产生了一些问题:

(1)计划和实际退耕行动在时间和数量上脱节,导致政策兑现的困难。这个问题在较早启动退耕的陕西省比较突出。由于先于国家计划实施退耕,且退耕面积大,许多参与退耕的农户难以列入享受政策补贴的范围,给项目的可持续性带来隐患。截止到2001年春季,安塞县两年来已退耕的土地只有30%多一点得到认可,获得补贴。其余近70%的退耕地仍在争取认可的过程中。

(2)技术准备不足,影响退耕还林还草工程质量。许多获得退耕还林还草任务的地方不是传统林区,缺乏造林经验和必要的技术储备。另外,突如其来的造林任务增加了种苗需求,造成供给缺口。许多地方不得不去很远的地方采购种苗,这样得到的种苗质量参差不齐。劣质种苗加上技术准备的不足,对造林质量产生很大影响。在我们所调查的几个案例县,初次造林的成活率很低,多在20%~50%之间,普遍需要补植才能达到合格率标准。

(3)工程实施速度快,要求高,政治风险大,可能造成工程实

表 2 补贴兑现情况(2000)

| 案例县 | 全部兑现 | | 部分兑现 | | 只有粮食 | | 无任何补贴 | | 调查户数 | |
|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|-------|------|-----|
| | 户数 | % | 户数 | % | 户数 | % | 户数 | % | 户数 | % |
| 甘肃定西 | 11 | 9.91 | 100 | 90.09 | 0 | 0 | 0 | 0 | 111 | 100 |
| 内蒙古卓资 | 78 | 38.80 | 59 | 29.30 | 28 | 13.80 | 36 | 18.10 | 201 | 100 |
| 宁夏彭阳 | 48 | 73.85 | 17 | 26.15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 65 | 100 |
| 陕西安塞 | 14 | 7.29 | 36 | 18.75 | 10 | 5.21 | 132 | 68.75 | 192 | 100 |
| 云南鹤庆 | 9 | 4.20 | 187 | 87.80 | 15 | 7.10 | 2 | 0.90 | 213 | 100 |
| 贵州大方 | 9 | 15.52 | 36 | 62.07 | 4 | 6.90 | 9 | 15.52 | 58 | 100 |
| 四川天全 | 81 | 43.55 | 73 | 39.25 | 30 | 16.12 | 2 | 1.08 | 186 | 100 |

表 3 项目的影响

| 案例县 | 项目前后 | 人均纯收入 | 人均耕地面积(亩) | 农业收入所占份额 | 非农就业收入比例 | 人均非农就业收入 | 主要收入来源 |
|-------|------|---------|-----------|----------|----------|----------|--------|
| 甘肃定西 | 之前 | 2022.14 | 5.04 | 54.22 | 12.79 | 251.44 | 农业 |
| | 之后 | 1486.74 | 3.41 | 73.59 | 17.07 | 361.68 | 农业 |
| 内蒙古卓资 | 之前 | | | | | | |
| | 之后 | | | | | | |
| 宁夏彭阳 | 之前 | 1118.13 | 6.90 | 44.14 | 17.74 | 216.86 | 农业 |
| | 之后 | 1134.12 | 2.76 | 41.57 | 16.70 | 300.46 | 农业 |
| 陕西安塞 | 之前 | | | | | | |
| | 之后 | | | | | | |
| 云南鹤庆 | 之前 | 1672.04 | 1.51 | 83.95 | 11.17 | 233.98 | 农业 |
| | 之后 | 1920.57 | 1.02 | 81.84 | 12.04 | 288.36 | 农业 |
| 贵州大方 | 之前 | 1484.00 | 2.24 | 33.30 | 23.80 | 491.14 | 农业 |
| | 之后 | 1197.12 | 0.60 | 39.52 | 27.95 | 574.16 | 农业 |
| 四川天全 | 之前 | 1026.93 | 1.91 | 63.68 | 29.29 | 286.60 | 农业 |
| | 之后 | 1765.46 | 0.35 | 37.82 | 42.11 | 373.52 | 农业 |

施的结果背离初衷。实行退耕还林还草的目的,是通过改变陡坡地的经营方式减少水土流失,同时增加农民收入,为耕耘陡坡地的贫苦农民提供一个改善环境和产业结构的机会。这个政策目的下的退耕还林还草项目,似应侧重选择位置偏远、水土流失严重地区、耕种陡坡地的低收入农民为对象。调查结果显示,相当多的地方在选择地片时,偏向于选择靠近公路的土地。这种情形西南似乎更严重一些,靠近公路的农户比例超过70%。在这里,便于检查验收的考虑显然占据了重要的成分。

已退耕的土地中,有相当多的地不是计划中的陡坡地。在西北地区将15度以上的地列为陡坡,在西南地区将25度以上的地列为陡坡地。我们发现,有的地方退耕地中的绝大多数是坡耕地;在参与退耕的农户的剩余土地中,却保留了相当多的陡坡地。这种土地选择的特征反映了两个问题:规划强调集中联片;地块分配受非生态因素影响。

3. 不同部门反应不同

退耕还林还草工程是以林业部门为主导展开的。国家林业部门制订规划,负责项目的监测和管理。各地在实施过程中虽一

般都有一个由政府首长挂帅的领导小组,但只是为了提高项目的权威性。林业部门仍然扮演着具体管理和技术保障的角色。传统上参与水土保持工作较多或受影响较大的部门,如水利、农业和畜牧,在退耕还林还草工作中被甩在了一边。事实上,我国已经在各个部门的努力下,进行了长达半个世纪的水土保持工作。积累了大量流域治理的经验和模式,也已经投入了大量的人力和物力。好多地方已经初见成效。从逻辑上,退耕还林还草工作应是上述工作的延续而不是替代。过去各部门积累的知识 and 经验,以及已有的工作基础应得到充分利用。目前这种各部门协作的局面还远远没有形成,有可能造成知识积累的浪费和投资效率的损失。

工程实施及政策的初步影响

退耕还林还草工程的实施带来的最直接影响就是耕地数量的减少。西北地区的案例县退耕前人均耕地面积为5亩~6亩,退耕后仍为2.5亩~3.5亩。西南地区的案例县退耕前人均耕地面积在1.5亩~2.5亩之间,退耕后降为0.35亩~1.02亩。

表 4 食品消费、粮食市场发育和区域农业经济

| 案例县 | 乡 | 恩格尔系数 | 购买食品占食品总消费比例(%) | 销售食品占食品总消费的比例(%) | 粮食销售收入占总现金收入(%) |
|------|-----|-------|-----------------|------------------|-----------------|
| 宁夏彭阳 | 111 | 60.58 | 5.62 | 28.29 | 5.96 |
| | 112 | 59.16 | 8.05 | 32.74 | 6.40 |
| | 113 | 56.19 | 9.78 | 40.53 | 7.80 |
| | 114 | 53.17 | 16.58 | 31.25 | 2.44 |
| 贵州大方 | 211 | 37.17 | 33.82 | 27.56 | 2.22 |
| | 212 | 42.17 | 35.31 | 24.59 | 3.53 |
| | 213 | 42.32 | 21.49 | 9.03 | 13.16 |
| | 214 | 47.98 | 42.78 | 21.32 | 4.48 |
| 甘肃定西 | 311 | 69.71 | 8.99 | 166.30 | 35.70 |
| | 312 | 60.51 | 8.79 | 165.28 | 31.33 |
| | 313 | 58.60 | 5.66 | 168.45 | 46.17 |
| | 314 | 65.52 | 10.49 | 92.77 | 9.38 |
| | 315 | 73.81 | 53.83 | 74.84 | 21.14 |
| 陕西安塞 | 411 | 41.36 | 51.69 | | |
| | 412 | 53.87 | 26.08 | | |
| | 413 | 46.99 | 68.77 | | |
| | 414 | 43.24 | 41.23 | | |
| 云南鹤庆 | 511 | 53.10 | 71.30 | 82.34 | 26.90 |
| | 512 | 51.62 | 51.15 | 91.53 | 33.97 |
| | 513 | 52.92 | 48.41 | 111.39 | 29.33 |
| 四川天全 | 511 | 50.47 | 24.26 | 34.86 | 17.88 |
| | 512 | 63.81 | 28.15 | 22.91 | 15.56 |
| | 513 | 61.54 | 27.15 | 24.16 | 34.73 |

结构调整的信号之一,应是农业生产收入与非农业生产收入比例的变化。如果这种调整在发生,则应该看到农业生产收入的比例呈下降的趋势。而事实是,在案例县,农业收入的比例变化很不一致。有的案例县农业生产收入是减少的,而有的则是增加的。补贴兑现程度可能扮演了主要的角色。在补贴兑现好的地方,农民农业生产收入的比例就会显示减少,兑现稍迟缓的地方,农业生产收入比例就可能没有减少甚至增加。

结构调整信号之二,是非农就业收入的变化。政策制订者希望看到由退耕而闲置的农业劳动力可以被城乡间的劳动力市场所吸纳。在物价、工资相对稳定的情况下,非农就业收入的比例变化反映了这种就业结构调整的现实程度。令人欣慰的是,案例县退耕户的非农就业收入均在增加,证明存在着就业结构调整的潜力。

尽管如此,案例县退耕农户家庭的收入来源中,农业生产的收入仍居主导地位。

在目前特定的政策框架里,一个重要的考虑是工程的实施会不会给当地农业经济带来负面的影响,会不会给粮食市场带来冲击,从而降低未参加退耕的土地的收益和未参加退耕的农民的收入水平。这种影响的大小和显著性取决于:(1)粮食补贴的到位是否增加了当地粮食的总供给水平;(2)当地粮食生产商品化的程度。如果粮食商品化程度很低,即使粮食供给总量有所增加,也不会对粮价产生明显的影响。如果粮食商品化程度较

高,但每亩补贴普遍低于当地粮食产量水平,也不会带来粮价下跌。如果粮食商品化较高而补贴每亩高于当地粮食的产量水平,则由于粮食供给水平的提高粮价会有所下跌,从而使未退耕土地的收益和未退耕农户的农业收入下降。从我们的案例调查县的情况来看(表1和表4),多数退耕地的产量都低于国家对应于各地的粮食补贴标准。而各县农户在不同程度上都有相当比例的粮食是用于销售的(表4中销售粮与自用粮的对比,粮食销售收入占总收入的比例等)。因此退耕项目中采用粮补的方法可能会对未退耕土地的收益以及未参加退耕的农户的农业收入产生负面影响。在目前工程的实施范围里,多数地区属于这种情况。

需要关注的问题

经过1999年到2001年3年的试点,退耕还林还草工程已涉及20个省(市、区)、400个县、5700个乡镇、2.7万个村、410万农户、1600万农民。从2002年始,该工程正式启动(周生贤,2002)。目前,工程规划仍待批准,但2002年已经安排的退耕任务已达到3000万亩,远远超过三年前工程试点开始时政府部门对工程发展的预计。新的规划有可能大大突破最初制订的到2010年累计退耕1.1亿亩的规模。

工程的进展异乎寻常地顺利。从政府有关部门的核查情况来看,工程实绩也相当令人满意。但退耕还林还草究竟能否变成

一个可持续的事业,仍然存在一些疑问,有一些值得讨论的问题。

第一,退耕还林还草未有成功的先例可循。因此,工程的长期风险很大。自80年代始,全国各地为改善严重水土流失的情况,进行了许多类似的尝试,有得到大力宣传的典型,但最后均以农民毁林复耕而告终。是什么理由使人相信这次的大范围实施会格外成功呢?目前的退耕还林还草工程的确在补贴标准和年限上都超过以往任何一次,但在思路和技术路线上并没有真正的创新。前三年的试点虽进展顺利,但还不足以表明今后将一帆风顺。试点的作用只有在补贴停止后若干年才能体现出来。决策者显然没有这样的耐心,因而也就置整个工程项目于非常大的风险之中。

第二,采取何种方式换取农民采用有利于环境的土地利用方式尚待探讨。农民踊跃参加退耕还林(草)的行动无非是由于补贴比较实惠。但5~8年的补贴能否足以抵偿一块土地对农民的长期价值,还存有巨大疑问。从长期来看,土地在提供食物安全方面的价值不可忽视。这一点在较为贫困的地区就更为重要。这也就是退耕还林(草)工程风险大的原因所在。

第三,退耕还林还草,实质上是国家希望通过一定的经济补偿,向农民购买土地的部分使用权。这比之于过去的单纯依靠行政命令行事的方法已有实质性进步。但问题也应运而生。既然是购买,就有一个供给和需求的平衡。在供给方面,农民对土地使用权的出让是待价而沽。按目前国家出价的水平 and 方式,这是一个需要逐年交易的事情。国家有无思想准备,与几千万户农民进行逐年交易?这个交易成本有多大?从需求方面,国家每年应该拿出多大的财政力度支持这样的工程,应取决于全社会的支付意愿。我们有没有足够的数据库支持目前的决策及工程实施规模?

第四,有没有交易成本更低的工程实施方案?目前的退耕还林(草)工程,基本上沿用了中央政府提出方案,提供资金,地方政府负责实施的传统工作思路。在规划、实施和监督监测方面,基本上没有吸收基层工作人员和农民的意见。何以保证适地适树?何以保证经济效率?在目前的土地经营权十分分散的情况下,的确很难采用工程招标的方式。但国家可以考虑收购土地的方式。参照交通部门征地的价格,在退耕还林补贴高于征地价格的地方,采用收购方式集中土地,然后采用工程招标方式推行退耕还林还草。这一方式可能会大大减少总投资和各种交易成本(包括监测评估成本)。

第五,保证退耕还林(草)工程成功的基本条件是什么?从消极的角度,国家似应准备长期补贴下去,但这面临日益增加的行政管理难度和成本。从积极的角度,还是应该重视已有的小流域治理的成功经验。将退耕还林(草)与基本农田建设和其它水土保持措施结合起来。已有的经济学研究揭示,农业生产力的提高意味着农业劳动力边际价值的提高和农业工资水平的提高,从而会促使农业劳动力向城镇和非农产业转移。后者兼顾了粮食安全和结构调整两种需要,因此是非常值得重视的举措。

第六,最近的政策发展趋于进一步压缩退耕还草的份额,理由是草地的自然寿命短,容易造成复耕。而退耕还林以后,可以通过发放林权证的办法将退耕的果实加以巩固。究竟这样做与即将出台的土地承包法的精神会不会冲突,尚需要认真研究。▲

参考文献:

1. 奉国强:《退耕还林还草与发展西部经济政策建议》,载《林业经济》2001年第1期。
2. 国家发展计划委员会、国务院西部地区开发领导小组办公室文件:《国家计委国务院西部办关于2001年退耕还林还草试点计划安排意见的请示》,计农经(2001)14号。
3. 国家林业局,林计发(2000)111号附件:《长江上游黄河中上游地区2000年退耕还林(草)试点示范实施方案》,2000年3月。
4. 林草课题组:《第二届中国环境与发展国际合作委员会西部开发中的林草问题课题组第五年度(2001)工作报告》。
5. 田明华:《对当前西部退耕还林还草政策重有关做法的思考》,载《林业经济》2001年第1期。
6. 周生贤:“规范工程管理,强化监督检查,确保退耕还林工作顺利推进——在退耕还林工作电视会上的讲话”,林业情况通报,2002年1月4日,第1期,国家林业局办公室。

(作者分别系中国科学院地理科学与资源研究所农业政策研究中心副研究员、助理研究员)

