

西部地区退耕还林急需解决的问题及建议

张殿发¹, 张祥华²

(1. 中国科学院地球化学研究所 环境地球化学国家重点实验室, 贵州 贵阳 550002;

2. 中国科学院地球化学研究所 图书情报室, 贵州 贵阳 550002)

[关键词] 退耕还林; 生态建设; 生态效益; 生态功能; 生态效益补偿

[摘要] 西部地区退耕还林面临若干急需解决的问题 如科研滞后、经济林比重过大、现行政策不配套、生态效益补偿机制的建立等。针对上述问题 提出了一些建设性意见; 退耕还林必须坚持因地制宜原则、生态建设不能忽视草的生态功能、退耕还林要实现生态效益与经济效益的协调统一等。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2001)03-0009-03

1 退耕还林(草)急需解决的问题

1.1 科研及规划严重滞后

在当前大规模、大投入、快进度的生态建设中, 西部生态环境建设中的科研及规划严重滞后。有很多重大生态建设方面的基础及应用科学问题没有进行或刚刚开始研究, 如西部地区生态建设的整体科学规划与实施方案、退耕还林的适宜林草类型、适宜规模与合理结构与布局, 大规模退耕还林的水资源承载力问题, 优良树草种苗的繁育和栽培技术, 各种实用保墒、节水抗旱造林种草技术, 西部地区过去环境变迁与原始植被状况, 全球变化背景下西部地区未来生态环境演变、大规模生态建设的区域环境效应问题等。在缺少宏观规划和环境影响评价的基础上, 盲目上马一些生态建设项目有可能埋下生态隐患。

1.2 盲目扩大、急功近利

据了解, 在目前进行的退耕还林(草)试点示范县工程前期启动过程中, 存在急功近利、盲目扩大问题。全国退耕还林(草)的试点示范县应为 13 个省(区、市)的 174 个县, 有的地区为搞平衡, 实行“利益均沾”, 将试点面随意扩大, 实际退耕县达到了 312 个, 盲目扩大的比例高达 79%。在试点示范县工程中还存在着一些“面子工程”, 将本不该列入范围的公路两旁的所有坡耕地统统纳入工程区, 硬性规定一次全部退耕还林(草); 有些地方用行政命令, 要求一律种植某一树种, 脱离实际, 甚至把价格昂贵的观赏花木也搬上了山。这些不正确的做法, 致使该退的坡耕地退不下来, 不该退的基本农田却退了下来, 导致有的农民失去基本口粮田, 而生态环境却得不到改善。某些领导急功近利、好大喜功的做法只能是劳民伤财。

1.3 经济林比重过大且结构趋同

有关部门对云、贵、川、渝等地的退耕还林情况进行调研时发现, 无论是已经还林的耕地, 还是即将实施的规划, 都普遍存

在着经济林比重过大的倾向。经济林过大将使生态效益受到影响, 因为有些经济林的水土保持效果不到生态林的 30%。退耕还林虽然应兼顾经济和社会效益, 但生态效益是第一位的。在退耕还林中大面积种植经济林, 难以实现改善长江上游生态环境的预期目标。

其次, 经济林比重过大将造成产业结构趋同, 使农民的利益受损。据分析, 云、贵、川、渝所还的经济林大致分为四种类型: 干果类、水果类、药材类和其他类。前两类约占整个经济林的 50%, 而在干果类中核桃和板栗又占了大多数, 水果类中传统的苹果和柑橘也占了绝对比重。大面积种植经济林且产业结构趋同, 从长远来看, 农民难以获得预期的收益, 结果可能会重新毁林开荒。

1.4 现行政策不配套

目前退耕还林还草的基本措施是“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”, 但存在一些政策不配套问题。国家需要及时作出调整, 以调动和保护广大农民退耕还林还草的积极性。

第一, 对农民的补偿不足。现行政策规定, 农民退耕 1 亩 (0.067 hm²) 坡耕地, 国家每年补助 100 kg 原粮, 补助期为 5 年 (虽然中央有更长期的考虑, 讲过“5 年不行 8 年, 8 年不行 10 年”, 但作为地方政府, 在中央没有明文规定出更长的期限时, 目前只能按 5 年向群众进行宣传)。从目前的宣传动员情况来看, 农民感到由于退耕还林而造成的利益损失在两个方面不能得到充分的补偿。一是相对目前的土地收益而言 100 kg 的粮食补助偏少。二是对 5 年之后的生活保障普遍感到担忧。

第二, 相关税费的政策尚不明确。由于农业税、农林特产税和作为乡村基层政府主要收入来源的“三提留五统筹”是按照耕地面积征收的, 而对于退耕还林后这部分税费是否相应减免, 目前还没有明确的说法, 因此在这个问题上地方政府面临着两难选择。即如果不作减免, 显然将在相当程度上加重农民负担; 如果予以减免, 又得不到替代的财政来源。

第三, 对植树种草所需的必要配套投入考虑不足。由于西

[基金项目] 本文得到国家“九五”攻关项目(96-920-04-02-02)资助。

北地区气候干旱,如果想要使栽种的林草能够成活并发挥实效就必须要在退耕还林(草)的同时配套相应的灌溉工程,因而也就需要相应的资金投入。但目前的有关政策对此尚未有明确的安排。

第四,对于植树种草的苗木费用所制定的补助费标准与实际需求有较大距离。现行政策规定,对于退耕还林的每公顷耕地给予750元的苗木补助费。但根据西北地区有关部门的测算,如果栽种树种为乔木则需苗木费约4500元/hm²,灌木需约1500元/hm²,即使是种草也需要种籽费1050~1200元/hm²。

第五,剩余劳动力转移问题。退耕还林还草后,大部分农民将从世代耕耘的土地中解放出来,剩余劳动力如果得不到合理的分流,不但造成劳动力资源的严重浪费,也会对社会秩序构成严重威胁。并且实行退耕地区大部分位于民族地区,如果与民族问题纠缠在一起,就更难以解决。所以,各级政府应该未雨绸缪,在退耕还林的同时进行劳动力分流,或就地发展乡镇企业,或异地安置。

第六,退耕之后的返贫问题。例如西南地区大部分农民人均耕地少于0.133hm²,退耕还林后,如果以生态林为主,若干年见不到经济效益,按照每公顷300元的经济补贴,在没有额外收入的情况下,大部分农民会重新返贫。

由于上述问题的存在,使得农民群众对于实行退耕还林抱有一定程度的抵触情绪,另外由于对有关税费的减免与否没有明确的规定,也使地方政府感到不知所措。对此,亟需由中央对退耕还林(草)的有关政策加以完善和细化,才能保证这一重大政策的顺利实施。

1.5 生态效益补偿机制的建立

西部地区在生态环境建设和保护过程中,突出存在着东部与西部地区之间、国家与地方政府之间、生态环境建设者与生态效益受益者之间、林业部门与地方其他产业部门之间,在生态环境建设目标、利益分配、资金投入等方面的矛盾和差异。特别是在生态环境建设与发展经济之间,如何充分地考虑生态环境建设者的利益,如何从根本上保护农民这一主要生态建设者的切身利益,在社会主义市场经济体制下,建立起有利于社会经济发展、有利于产业结构调整、有利于生态环境保护和建设的产权制度、利益分配机制和组织经营形式是当前迫切需要解决的问题,而建立有效的生态效益补偿机制则是目前解决上述问题的最直接和最有效的手段之一。

生态效益补偿机制,一方面要求当地的企业和居民在经济开发过程中,必须对生态环境的损失作出经济上的补偿;另一方面,它意味着环境保护不仅仅是一个地区的事情,特别是对于长江和黄河中下游地区,上游为保护生态环境付出了代价,中下游受益地区应当分担一部分成本,这样才能把生态环境的经济外部性成本内部化,才能保证公平,保障中上游地区退耕还林还草的积极性。“植树造林,绿化祖国”已经成为长期忽视农民实际利益的空洞口号,农民“年年种树年年穷”,迫于生计不得不砍伐林木以维持生活,所以现行植树造林体制上的弊端需要彻底改变,生态效益补偿机制的一些理论、方法及政策问题要抓紧研究,以便早日实施。

在论证生态环境建设与环境再生产的基本特征、内涵、条件

等的基础上,构建生态效益补偿机制理论体系;在对生态系统生产、服务功能分类、特点分析的基础上,确定生态效益补偿范围和区位条件、社会经济需求程度、产业结构的关系,确定生态效益补偿主体;研究生态系统水土保持、水源涵养和森林游憩功能补偿标准的评价和确定方法;明确认定生态效益补偿资金的来源,从相关产业部门发展与森林、草原生态效益关系的角度,研究生态效益补偿途径和方法。除此之外,还需要对补偿对象的确定、如何使用补偿费用进行研究,建立起有效的生态效益补偿费征收和使用的监督机制,为最终协调经济发展和生态环境建设提供依据。

2 退耕还林的几点建议

2.1 严格坚持因地制宜原则

中国西部处于青藏高原斜坡面上,东临黄淮海平原、长江中下游平原及珠江下游,总土地面积420万km²,人口2.37亿,是我国少数民族的集中区。本区从南到北跨越亚热带、暖温带和温带三个热量带,降水从西南1600mm向西北降至250mm以下,地质构造复杂多变,地势起伏高差悬殊,区域分异变化明显,从南端的热带雨林到北部的荒漠,有低海拔的亚热带河谷和高海拔的高山草甸与冻土冰川,有季风常绿阔叶林和内陆盐湖与泥沼。针对这些极其复杂的生态环境类型,退耕还林必须要结合当地的生态环境条件,否则会适得其反。

西北地区一些地方植树造林未能很好考虑水分承载力,不但成本高,成活率低,而且连过去已有的林子也会死掉,主要原因是那里的天然水分条件不足以养树育林。例如,位于内蒙古自治区乌兰布和沙漠边缘的一家林场,2000年刚完成一项总投资达400多万元的防沙治沙工程,但据林场技术人员介绍,这里的沙漠正处大风口,最科学的办法应是种植灌木和草类,成本低见效快,可有关决策者却将治理工作复杂化,花钱把大片流动沙丘推平,引种了不适宜当地种植的新疆杨、臭椿之类乔木,建成林网,还不切实际地搞农业开发。结果,新种的林木大批死亡,流动沙丘又在几场大风后重现。据介绍,这家林场过去也有过类似的盲目行为。前些年,他们曾投入近50万元的以工代赈资金,用几年时间建了400亩(26.7hm²)果园,号称千亩果园,至今六七年了,果园还没挂一粒果。建这个果园的本意无疑是好的,但没有进行科学论证,盲目引种了红富士等不适宜本地生长的品种,致使现在的果园没有经济效益,生态效益也不大。

上述事实说明,在西部大开发的生态建设中,因地制宜的问题不可忽视。生态建设如果不讲科学,盲目进行不切实际的建设,不仅浪费有限的资金,损害建设者的热情,而且会遭到大自然的无情报复。

2.2 退耕还林莫轻“草”

在干旱、半干旱荒漠草原及其沙化退化地区,种草是生态建设的最佳和唯一的选择。我国干旱、半干旱荒漠化草原所占比重很大,在这样的地区,生态环境建设只能依靠草和部分灌木。据研究,一棵阔叶树犹如一个小型抽水机,相当于30m²草地的耗水量,如果在干旱地区不合理植树,尤其是高密度植树,反而会使土壤日益缺水,久而久之沙化严重,原来的树也会死掉。所以在干旱地区造林不但不能涵养水源,还会增加深层土壤的干

旱, 干旱地区造林会越造越干旱, 起不到预期的保水作用。另据研究, 森林的覆盖率在30%以上时才能有增加降水的作用, 而在干旱地区, 要让1/3的土地都长起森林来是不可能的。

科学研究表明, 直径小于0.1 mm的植物根系保持水土能力最强。如内蒙古的一些地区, 都是种草固土, 退沙还田。草不仅是畜牧业基础, 也是生态环境建设中的重要组成部分, 在生态环境脆弱和恶化地区, 种草尤为迫切, 这些地区只能先种草, 恢复植被, 才能进一步综合治理。但是, 由于我们长期对草业不甚重视, 没有充分认识草地的生态功能, 草原科学研究滞后。

黄土高原半干旱区的气候特点与历史变迁决定了其顶级群落是草原植被, 而不是森林。这是该区的环境条件所决定的, 也是历史演变的结果, 同时也被多年造林不见林的教训所反证。根据生态效益与经济效益的综合指标, 黄土高原半干旱区的最佳水土保持系统当属草地系统。很久以来植树造林一直作为几乎整个黄土高原治理土壤侵蚀的首要选择, 树种了不少, 但水土流失问题却总是解决不好, 许多地方出现“小老树”, 既不能发挥预期水土保持作用, 又不产生经济效益, 一个重要的原因就是草种得不够。所以, 在生态环境建设中必须重视种草。在植树的同时种草, 可以显著提高水土保持效益, 且利于提高成林率。草虽然根系分布浅, 但生长快, 根系密, 强大的须根系对土壤有较强的吸附力和粘着力, 因此对防止土壤侵蚀、减少地表径流有显著效果, 这在黄土高原的水土保持试验中已得到证实。

2.3 生态目标与经济目标的协调统一

西部大开发是以生态安全性和经济有效性的有机结合来实现的。由于西部经济发展的实际载体是土地生态经济系统, 它必然受到经济和生态两种客观规律的制约。在统一的生态经济系统的运行过程中, 经济有效性与生态安全性的有机结合, 其实质是在发展经济的进程中, 局部利益与整体利益、目前利益与长远利益的结合。如果在西部大开发过程中, 使经济和生态目标配置得当, 经济有效性和生态安全性都能得到保障, 则两者的作用相得益彰; 反之, 当两者的配置不合理时, 只能是互为障碍。事实证明, 西部地区严重的生态恶化和经济落后, 其实质是生态经济系统结构失调、功能降低、平衡破坏的结果。

正确处理生态建设过程中的生态目标和经济目标的关系

是生态经济管理的核心问题。不断获得最佳的生态经济效益就需要实现生态和经济双重管理目标的不断优化。实现双重管理目标的优化, 最基本的一点是要求我们在认识上将两个目标放在同一平等的位置上, 在管理中要力争使两个目标达到最优。在实践中, 要求我们充分利用两者之间的相互推动、相互依托的关系, 使经济效益和生态效益相互促进、共同提高。通过生态目标的实现, 为实现经济目标创造自然条件; 通过经济目标的实现, 为生态目标的实现奠定物质基础。

退耕还林还草属退化生态系统的恢复与重建, 退耕还林还草模式的设计实质是农(林牧)业生态系统的优化设计。因此, 必须遵循农业生态经济系统优化设计的特点和原则, 25°以上坡耕地退耕还林要以综合规划为指导, 根据生态学的生态位原理、物种相互作用原理、生物多样性原理、生态系统原理、物流和能流原理, 建立以防护林为基础、以经济林为重点的退耕还林、退耕还果、退耕还药、退耕还草等多种模式, 因地制宜, 适地适树, 以植被多样性保证生态系统的稳定性, 适度规模经营, 保证经济效益。退耕还林模式主要以减缓地表径流、增加径流入渗、固土保水、防止水土流失、保持和恢复土地肥力为主要目的。坡度>25°的陡坡耕地或<25°但土层瘠薄、岩石裸露地区或基岩结构疏松地区均应退耕建造水土保持林、水源涵养林、经济林。

如果根据国内外需求, 在西部因地制宜地通过发展保健植物, 是完全可以实现“一箭三雕”的效果的。如高原红景天、雪莲花、肉苁蓉、锁阳、发菜、沙芥、沙葱、沙棘、沙枣、沙蒿、碱蓬等, 这些珍贵的保健植物适合于西北干旱地区生长, 经济价值高, 但绝大部分尚无人栽培。西南地区的竹产业也是实现生态与经济双赢的好项目。只要我们开动脑筋, 从当地的优势珍稀植物入手, 找准市场, 退耕还林还草必能实现生态效益与经济效益的互利双赢。

[作者简介] 张殿发(1964—), 男, 吉林省九台市人, 博士后, 主要研究方向为农业生态、地质环境与土地可持续利用, 已发表20多篇论文。

[收稿日期] 2000—11—27

(责任编辑 徐素霞)

敬告读者

为适应我国信息化建设需要, 扩大作者学术交流渠道, 本刊已加入《中国学术期刊(光盘版)》和“中国期刊网”。作者著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意将文章编入该数据库, 请在来稿时声明, 本刊将做适当处理。

同时, 为使本刊进一步现代化、标准化、规范化, 务请作者投稿时注明以下几项:

1. 作者简介。包括出生年、性别、民族、籍贯、职称、学位、简历及研究方向。
2. 摘要。凡属理论与应用研究论文(A)、实用性成果与学习实践总结(B)、业务指导管理类文章(C)均应附中文摘要(一般为200~400字), 其中A类文章还应附英文摘要。

3. 基金项目。属国家基金项目的课题应按国家有关部门规定的正式名称填写, 并注明项目编号。

另外, 为便于联系, 请在稿件上注明联系电话。

《中国水土保持》杂志社