

退耕还林

河北省坝上地区退耕还林试点 示范工程的背景及问题解析

安淑萍 郭树华

(河北农业大学经济管理学院 保定市 071001)

摘要 河北坝上地区生态环境不断恶化,退耕还林工程势在必行。示范工程不但对改善当地的生态环境、振兴坝上经济起着举足轻重的作用,而且对根除北京日益严重的沙尘暴天气、提高北京空气质量也具有极为重要的战略意义。对河北省坝上地区退耕还林试点工作中存在的问题进行了深入探讨,提出几点对策建议。

位于河北省张家口、承德两市北部的坝上高原,涉及沽源、张北、康保、尚义等4县全境及围场、丰宁两县的北部地区。总土地面积为242.43万hm²,占河北省总面积的13%。该地区降雨偏少,年平均降雨量380mm,而年蒸发量却高达1800mm。坝上冬季较长,无霜期年均仅90~105天。由于坝上地区具有上述气候特点,风沙、干旱、霜冻、冰雹等自然灾害频繁,农、林、牧各业生产条件极其恶劣,造成坝上的莜麦、玉米、大豆等主要农作物产量低而不稳,平均1hm²年产量仅为1500kg左右。1999年坝上地区农村人均纯收入为1376元,虽然比1980年的55元增长了24倍,但和全国同期平均水平相比,仍低38%。近年来,坝上地区连续遭受严重旱灾,每年农田的绝收面积达50%以上,使部分刚刚脱贫的农户又重新返贫。由于受恶劣气候影响严重,农村经济缺乏稳定性,故坝上地区始终被列为国家重点贫困地区之一。

自2000年始,国家退耕还林试点工程连续两年安排在河北省坝上六县。

1 背景分析

1.1 遏制生态环境的恶化趋势、振兴坝上经济是退耕还林工程的主要宗旨

长期以来,坝上人民始终和恶劣的自然条件和贫穷进行着不懈的斗争,其中有不少成功的经验,但更多的是失败的教训。

解放初期,坝上地区是一望无际的草原风光,在坝头山区还保存着近百公顷的天然次生林。那时,坝上人烟较少,人为破坏植被的垦荒活动尚不具规模,裸露的耕地呈零星分布,对生态环境构不成威胁,风沙危害相对较轻,每年沙尘暴天气仅出现3~5天。

20世纪60和70年代,由于人口增加的压力及“农业以粮为纲,粮食分省自给”等政策的误导,造成大规模的毁草垦荒种粮的风潮。据不完全统计,20世纪60年代初人口增长近一倍,耕地面积扩大了120%,而草原面积却缩减了50%。广种薄收、粗放经营等落后的耕作方式,造成了坝上原来以草原为主体的生态平衡遭到了严重破坏,生态环境急剧恶化。尽管这一时期也进行了大规模的植树造林活动,部分乡村初步建立起以防风固沙为目的的农田防护林网。但林带只能缓解风沙的危害,却无法阻止冬春两季强风对大面积裸露耕地的剥蚀。据坝上气象部门统计,在70年代后期,平均每年发生沙尘暴天气增加到20多天。

进入80年代以来,随着改革开放的深化和可持续发展战略的实施,国家对生态建设越来越重视。相继启动的首都周围绿化工程和三北防护林工程,使坝上地区的森林覆盖率逐渐增加到18%。但是,由于风蚀、水蚀引起的土地沙化问题并没有得到根本的控制,再加上畜牧业的盲目发展,草场载畜量严重超标,滥牧、过牧现象十分普遍,使本来已十分脆弱的生态环境继续恶化。据

张北县统计,该县草场已由1960年的25万hm²减少到目前的10万hm²。并且,在现存的草场中有一半沙化、盐碱化。据调查,1hm²退化草场只能养活3只羊,载畜量仅相当于标准草场的1/5。牲畜的严重超载更加剧了草场的退化,使坝上地区陷入了草原退化——牲畜超载——滥牧过牧——草原继续退化的恶性循环之中。退化的草场抵御风蚀能力明显下降,致使每年的风沙天气发生频率和强度明显上升,每年平均出现风沙灾害天数达50多天,最多年份可达80多天,比20世纪60~70年代增加了近一倍。目前,土地沙化面积每年平均以4%的速度扩展蔓延。

1.2 坝上地区退耕还林工程对改善京津地区生态环境起着至关重要的作用

1.2.1 根治北京沙尘暴天气的迫切需要

近年来,北京地区沙尘暴天气发生越来越频繁。2000年春季3、4月间,沙尘暴11次袭击了北京城,2001年新年伊始,春季特有的沙尘暴提前数月降临,危害有增无减。目前,学术界已初步形成共识,认为形成北京沙尘暴天气的基本条件有2个,第一个条件是初春的强西北风天气加上北京上风区存在大面积的沙尘源;第二个条件又可分解为2个因素,一是存在大面积植被稀少的裸露土地,二是气候异常、出现暖冬暖春现象。2个因素综合作用造成地表提前解冻,在大面积裸露的土地上形成干燥疏松的表层土,这才是北京风沙天气的真正的沙尘源,而不是我国内蒙或蒙古国的沙漠和戈壁滩。对沙尘源的重新定位彻底转变了防沙治沙的战略重点,由原来重点治理沙漠、戈壁滩转移到保护防治半沙化耕地和退化草原的复壮上。当然,这种以治沙为主到以保土为主的战略转变也有经济上的考虑,众所周知,土壤沙化容易恢复难。据专家测算:治理单位面积沙漠的费用相当于保护同等面积半沙化土地费用的20倍之多。因此,对于防沙治沙来说,“以保为主、先保后治”的新思路可收到事半功倍的效果。这一治沙新思路对于在我国经济并不富裕的情况下提高治沙效率、扭转生态恶化的被动局面具有特别重要的意义。事实证明,肆虐我国华北地区的扬沙天气的沙尘源不可能来自遥远的戈壁沙漠,因为那里的沙粒较大,除了龙卷风和飓风,其他任何强气流都无法把它们卷上四五百米的高空,更不

可能把它们吹送到上千公里以外的京津上空。

由于河北坝上地区属于典型的土壤沙化严重的农牧交错区。它距离北京最近,仅200km,分布着各类沙化土地共计150万hm²之多,且海拔至少高出北京1000m,对北京、天津构成居高临下之势,是京津地区风沙天气最重要最直接的沙尘源之一。近年来,全球气候变暖趋势明显,2000年春我国又逢反厄尔尼诺现象高峰期,引起华北北部气候异常。强烈的西北风轻易地携裹起坝上地区提前解冻、干燥疏松的细沙土,顺势抛扬到北京上空,这就是北京频繁出现沙尘暴天气的根源所在。沙尘暴的肆虐,给国人再一次敲起了生态恶化的警钟。人们开始正视生态环境不断恶化的现实,“防沙治沙、保护环境”也成了中央领导、社会各界、专家学者、新闻媒体、京津市民及全国百姓普遍关注的焦点,并引起了农、林、牧、水、环保等有关部门的深刻反思,各级政府主管部门都感到改善生态环境的紧迫性和巨大压力,并激发起人们查找沙尘暴的成因和彻底根治沙尘暴的极大热情。坝上地区“退耕还林试点示范工程”作为防沙治沙的治本战略措施之一,就是在这种背景下提到日程上来的。

1.2.2 防治北京上空沙尘污染、提高空气质量的关键措施

联合国全球环境项目对世界主要城市的观测记录表明,北京是世界上空气污染最严重的城市之一,其中空气中颗粒物污染超过世界卫生组织规定健康标准的4至5倍,而颗粒物中的50%以上是沙尘。据化验分析,这些沙尘多属于栗钙土颗粒,与河北坝上地区的土壤类型相同。由此可见,搞好坝上地区的退耕还林工程建设,不但对根治北京地区的沙尘暴天气具有重要的战略意义,而且对减少北京空气中的沙尘污染、提高北京的环境质量,进而树立首都形象、支持北京成功举办2008年奥运会更具有极为深远的政治意义。

2 成功经验

自2000年4月中旬国家给河北省下达退耕还林6660hm²(另配套同等数量的荒山造林)试点示范工程任务后,省委、省政府对此高度重视,于4月14日立即召开全省退耕还林工作会议,向有关试点市、县紧急动员、组织实施、规划部署、全面

落实退耕还林的任务。截止到 2000 年底,坝上地区已完成退耕造林 3133hm²,荒山造林 6660hm²,退耕种草 3533hm²。2001 年春季,在持续干旱的条件下,已完成退耕还林任务 40%,并重点对去年成活率未达标准的林草地进行补植重造。经 5 月份检查验收,补植重造成活率达 83.5%,合格率达 82.4%,面积核实率达 101.2%。

2.1 领导重视、组织落实

省政府成立以郭庚茂副省长为组长,由计委、财政、林业、农业、粮食、畜牧等部门主要领导参加的退耕还林领导小组,全权负责与全省退耕还林有关的政策制定、部门协调、规划审批、解决问题、监督实施。在省林业局设办公室,负责处理退耕还林的日常工作。有关市、县及乡镇的各级主要领导都亲自挂帅,建立起强有力的组织系统,负责组织退耕还林试点示范工程的实施。张家口市退耕还林领导小组在财政资金十分紧张的情况下,抽出 30 万元资金做底垫,有效解决了退耕还林试点工程启动资金的燃眉之急。据统计,退耕还林示范试点工程实施近两年来,亲临坝上退耕还林第一线检查、指挥、督导和亲自参加施工的省、市、县三级领导干部就有 100 多名。

2.2 农民群众积极参与、热情支持

退耕还林工程涉及到千家万户农民的切身利益,没有广大农民群众的积极参与,试点工程将寸步难行。为此,坝上地区退耕还林试点工作伊始,就把发动群众、宣传群众、启发农民自觉参与退耕始终放在第一位。各试点单位都坚持群众退耕自愿的原则,动员农民群众主动退出集中连片在册的较好的二类耕地,以保证试点的成功。规划设计人员在广泛征求农民群众和专家意见的基础上,确定退耕还林的比例为 1:3,退耕还林试点工作始终得到广大农民群众的广泛拥护支持和积极参与。

在退耕还林试点现场,许多年轻人有生以来第一次体验到千军万马一起向大自然挑战、车水马龙的热烈场面。许多干部群众在施工中表现出早出工、晚收工、不怕苦、不怕累、连续作战、严格质量、不计报酬、团结进取的改革精神,展现出 21 世纪我国农民战天斗地、改造自然的宏伟气魄和崭新风貌。2001 年春季,在 2000 年退耕还林工程的各项补助政策兑现以后,农民真正得到了实惠,

亲身体验到党和国家说话是算数的,从而大大激发了广大农民群众参与退耕还林的热情,围场等县许多农民纷纷找到乡、县两级政府领导,主动请战,强烈要求分配退耕任务,并且提出农民先退耕还林,待以后有任务时验收合格再推迟补发补助粮款的建议,退耕工作已经开始从“国家要我退”的被动局面转变为“农民我要退”的自觉境地。

2.3 健全制度、加强管理、科技支撑、狠抓质量

2.3.1 健全规章制度 退耕还林工程伊始,省退耕还林领导小组制定了《河北省退耕还林(草)工程建设管理办法》,对于工程的组织、规划、设计、计划、施工、种苗、资金、粮补等管理办法以及监督审计、检查验收、奖惩制度等都做了详细规定。并重点建立了各级领导承包责任制,各县主管县长和林业局长是承包合同的第一责任人;工程技术人员对退耕项目区实行终身负责制,所承包的项目区建设成果及个人业绩与技术人员的工资长级、职称评定和职务晋升直接挂钩。

2.3.2 加强监督管理 2001 年 3 月省退耕领导小组研究决定:第一年重点检查退耕还林工程的质量和面积;第二年重点检查林草成活率;第三年重点检查林草覆盖率。如果发现有关指标未达到要求,则按比例扣减当年粮食补助。在退耕还林工程每一阶段结束时,省退耕办都适时组织各县联查和审计,按标准打分排名,优胜者奖励,落后者批评,并在第二年调减其退耕任务,这一联查评比活动对加快工程进度和提高工程质量均起到良好的监督激励作用。

2.3.3 强化科技服务 为提高退耕还林工程的施工质量,对工程设计、抗旱造林、苗木培育等技术组织三级技术培训;2001 年又试验推广了应用固体水、颗粒保水剂、生根粉、容器育苗和地膜覆盖等抗旱造林技术,取得了较好的效果。

2.3.4 狠抓工程质量 河北省把 2001 年确定为退耕还林工程项目的“质量年”,始终把质量视为工程的生命线,严把设计质量关、整地质量关、苗木质量关、施工质量关。

3 存在的主要问题

3.1 国家对退耕农民的经济补偿不及时、不完善、不规范

应当指出,退耕还林是国家实施西部大开发

战略、强化生态建设的重要举措,动员农民群众退出部分耕地去进行短期内见不到经济效益的生态建设,其所发生的生态建设成本理应由国家和直接受益单位承担和补偿。因此,国家对生态工程的费用补偿机制是否健全,必将成为退耕还林政策的核心内容。按理说,退耕还林的粮食补助应

当夏收时先补助一半,最迟也应在秋收后按标准全部补齐;种苗补助费则应提前一年发放,以便组织施工的林业部门提前按规划备足种苗,“退耕未动、种苗先行”,种苗补助款最迟也应在退耕造林种草任务下达之前发放到育苗基层单位。然而,从坝上退耕还林试点工程建设中的执行情况来看,退耕还林的经济补偿并不及时、政策有待完善和规范。

(1) 坝上近年旱灾严重、大田农作物普遍绝收,少数退耕农户已经出现等米下锅的困境,2000年退耕农户的粮食补助推迟到2001年3月才完全到位。而2001年的退耕户的粮补指标到目前尚未下达,解决粮补发放滞后的问题已经迫在眉睫。

(2) 2000年坝上地区退耕还林试点工程所用种苗,其补助款同样推迟一年才到位,春季急需的一千多万株树苗和夏秋补植再造所需的大量树苗,全部依靠政府行为向苗圃赊取解决。到目前为止,全省各级林业部门仅种苗费用已垫支1200多万元,用于退耕还林工程抗旱保成活和补植的资金又垫支1000多万元。这无疑使本来就陷入经济困境的基层林业部门和苗圃雪上加霜,种苗的再生产难以为继,明年退耕还林工程的苗木供应将会更加紧张。

(3) 每 $1/15\text{hm}^2$ (1亩)50元的种苗补助标准用于购买草籽尚可,而用来购买树苗却明显不足,与其造林种苗费平均需要200元的标准相差甚远。为弥补这种不足,只好购买质次价低的弱苗、采取插条造林或多栽植成本较低的灌木苗等节约苗木费用的造林方法,这不但会严重影响造林的质量,甚至会导致退耕还林工程的最终失败。

(4) 退耕还林试点工程的日常组织管理工作是异常繁重的,它包括试验区选择、工程规划设计、施工方案可行性论证、种苗培育和调运、技术培训与指导、质量检查监督、工程进度管理、退耕档案管理、护林防火、成果验收和补助发放等。一般来

说,这些工作都由各级林业部门承担,然而国家在制定对一退双还工程资金补偿政策时,忽略了对主管部门管理费用的补偿,这种只考虑调动农民的积极性而忽视调动林业部门积极性的补助政策是不完整的、不公平的,它将严重制约退耕还林工程的全面开展。

(5) 因种苗市场发育尚不成熟,在国家种苗补偿资金严重不足和不能按时到位的情况下,把育苗补助费直接发到农民手中,由农民通过市场选购种苗或自己育苗的办法,缺乏可行性。它不但无助于解决种苗补助标准过低和不能按时发放等问题,而且对于农民拿到种苗补助费后如果不去买树苗而挪作它用,或者购买和培育了不符合设计要求的树苗等违约行为束手无策,没有建立相应的约束机制和防范措施,这种做法可能导致退耕还林建设功亏一篑。

(6) 国家对退耕还林工程的经济补偿政策北方各省的标准是统一的。在制定政策时没有考虑各地立地条件的差异,更忽略了各地退耕还林工程的难易程度,这种没有差别、缺乏灵活性和带有平均主义色彩的经济偿还政策可造成退耕还林工程资金的浪费和施工效率的降低。

生态环境极其脆弱的河北坝上地区造林种草的难度是相当大的。2000年,坝上地区退耕还林项目区的广大干部群众尽管付出最大的努力,面对严重的旱情千方百计抗旱保成活,付出了艰辛的劳动,但是退耕地造林平均成活率仅有50%,退耕地种草有 1333hm^2 全部失败,2001年春旱更加严重,平均干土层达30cm,严重者多达60cm深,随着旱情的加剧,退耕林草的保存率仍呈不断下降趋势。可以毫不夸张的说,等量的投入在坝上营造 1hm^2 林,在坝下或太行山区可营造 2hm^2 ,在南方甚至可营造 10hm^2 。可见,在不同地区实行同一经济补偿标准显然是不合理的,即使在同一地区不同年份执行同一经济补助标准也有其不合理性,不管丰年欠年,每退耕 $1/15\text{hm}^2$ (1亩)均补粮100kg,欠年尚合理,而遇到丰年农民粮食够吃的情况下仍执行这一粮补政策就会产生负面影响,不但给国家增加补助粮食的调运费,而且接受粮补农户有可能把这些粮食返销给国家。这时,实施粮补不但会造成资金的浪费,而且对调动农民退耕还林的积极性并无更多的实际意义。相

反,过量的粮补反而会造成农民生态建设内在动力的萎缩。

3.2 机制滞后是困扰退耕还林试点示范工程建设的主要问题

(1)如前所述,国家对农民因退耕还林造成经济损失的宏观补偿机制尚存在许多不完善之处,亟待改进。

(2)为了便于示范区的操作管理,在规划时要求上万亩退耕项目区集中连片设计,这和现行的土地承包制相矛盾。要确保退耕后农户承包的林地、草地和耕地分布均衡。必须打乱原有土地承包方案,重新调整土地,与各农户签定新一轮的土地承包合同,这一工作量对于基层政府来说是相当繁重的。这种做法在试点内尚可实行,若在大范围推广可能会失去可操作性,急需今后探讨。

(3)退耕还林工程投资渠道单一,投资机制不健全。目前,坝上退耕还林的投入渠道只有两条,一条是国家对工程的粮食、种苗和资金的补助,另一条是退耕农户对土地和劳力的投入。退耕还林试点示范工程进展的快慢和工程质量的高低完全取决于这两条投资渠道畅通与否和投资机制的完善程度。按目前经济补偿政策计算,农户每退耕还林 $1/15\text{hm}^2$ (1亩)地,国家在8年内平均累计投入1600元,若河北省的退耕任务全部完成共需国家投资180亿元,这对国家来说是个不小的投资项目,河北省退耕还林建设进度的快慢将主要取决于国家在短期内各项补助能否兑现。对于农民来说,留足口粮田后的沙化耕地和坡耕地全部用于退耕还林,既可保证退耕后的林权草权不变,又可获得一笔可观的补助,农民在消除对国家退耕政策的疑虑后,受利益机制的驱使必然对退耕还林工作抱以极大的热忱。例如坝上地区四口之家,每人平均退耕 0.3hm^2 (5亩),则除每年可获得林草收入以外,还可获得相当于3.2万元的粮、苗、钱的经济补助,如此丰厚的投资回报怎么不使退耕农户为之心动。然而,如果退耕8年后的生态林经济补偿机制仍没有建立起来,那时农民认为管护生态林不如耕作农作物合算时,毁林复耕的可能性依然很大,因此,扩大投资渠道、健全投资机制、建立生态林的社会补偿机制,乃是退耕还林工程搞得快、发展快、保得住的根本措施。

(4)退耕地新造生态林基本是沿用过去的老

办法,即林业部门统一规划,政府无偿提供树苗,农民出工植树,村集体派人负责管护。所不同的是林权随土地使用权走、承包土地农户拥有林权。但是对于农户来说,由于这里的自然条件恶劣,树木生长缓慢,20多年的杨树还长不成一根檩材,经济效益极低,农民感受不到防护林巨大的生态效益,却经常受到林木胁地的影响,单从农民的短期经济利益出发,营造生态林的比较利益远不如种粮、种草、种灌木或种经济林合算。因此,农民对拥有生态林的林权并不感兴趣。这是农民在自家责任田旁营造防护林缺乏热情的根本原因,也是“年年造林不见林”顽症的成因所在。因此,在市场经济体制下,探索一退双还工程中的造林护林新机制是提高造林成活率和保存率的当务之急。

3.3 种苗供应紧张是制约扩大试点规模的主要因素

良种壮苗是退耕还林工程建设的基础,2001年坝上一退双还试点工程中,种苗供应紧张的状况已初步显现出来。尽管坝上地区为适应一退双还工程建设的需要,育苗计划又作了较大的调整,在原有育苗面积的基础上扩大了一倍,达 666hm^2 ,但是,可出圃苗木数量、质量和品种与2002年退耕还林工程任务和补植再造任务对苗木的需求相比仍存在较大的缺口。坝上育苗最突出的问题有4点:一是苗圃的基础设施薄弱,水利和机械设备等生产手段落后,资金和技术人员奇缺;二是苗木品种不对路,优良树种草种缺少而大路品种居多,营造高效能防护林带所需的樟子松、云杉等针叶树苗更加缺乏。据张家口市统计,全市仅有樟子松苗 0.66hm^2 ,可供出圃苗仅 0.06hm^2 ,远不能满足退耕还林的需要;三是苗圃经营管理水平低,生产周期长,成本偏高,苗木在市场上缺乏竞争力;四是林业种苗生产基地化、市场化、产业化、机械化程度偏低。

3.4 科技投入不足、科技含量低是导致退耕还林工程整体水平不高的主要原因

技术创新是我国经济持续发展的主要推动力,也是推动退耕还林工作顺利开展的动力源泉。从河北省坝上地区退耕还林试点实践中看,技术创新严重不足是影响退耕还林工程运营效率的主要障碍。(1)科技投入偏少。坝上地区退耕还林

工程的各经济补助项目中没有设专门的科技支撑费用,为弥补这一缺陷,2001年国家林业局拨款25万元,主要投资在项目区中固体水和颗粒保水剂在抗旱造林中的应用试验项目。试验区面积约100hm²,占退耕还林总任务的7.5%,虽然试验区取得了抗旱造林保成活的明显效果,但对于总体来说只是杯水车薪,今后急需加大科技投入力度,对于确有成效的科技成果加大科技推广范围。(2)技术人员素质较低,通过对退耕还林施业区的技术承包发现高素质的技术力量明显不足。(3)科技成果引进、推广工作不力。许多行之有效的抗旱造林、抗旱种草和抗旱保土耕作方法或科技成果尚未引进退耕还林示范区,更谈不上科技推广。如甘肃定西地区的田间建水窖雨季储水供春季抗旱技术;“侧膜沟播”集无效降雨为有效降雨的抗旱耕作技术;引进抗干旱、耐盐碱、耐高寒的“转基因草”品种等科技成果尚未列入引进推广计划。(4)科研的主攻方向不明确,科研课题不配套。退耕还林工程上马,必须科技先行。从坝上退耕还林实践看,为之服务的科研课题必须明确主攻方向——抗旱抗寒保成活,努力降低造林种草成本,提高生态工程系统的总体运作效率的技术和规律。为做到这一点,要抓好硬技术和软科学两方面的研究。据了解,河北省有关科研院所研究为退耕还林服务的硬技术课题寥寥无几,而研究退耕还林工程运营机制、组织管理、政策法规等软科学方面的课题仍是空白。这对提高退耕还林工程的科技含量和总体水平是极为不力的。

4 几点建议

4.1 完善和落实国家对退耕农户的粮食、种苗、现金等经济补偿政策

(1)兑现各项补助要及时,手续要简化,粮款要足额发放到退耕农户手中。

(2)退耕农户的口粮余缺情况受自然灾害轻重和农民的经营水平高低等因素影响表现出很大的差异性,建议除了象2001年这样旱灾严重、农民普遍缺粮的特殊年份外,粮食补助应折算现金发放给农民,农民可根据自己的口味到市场购买自己所需口粮。

(3)国家应对各省退耕还林工程实行总量控制和加强审计监督,各省有权根据各地具体情况

对工程的各项政策进行细化和修订,以期退耕还林的各项政策更切合实际、更具有合理性。

(4)建议国家应按每1/15hm²(1亩)8元的标准,增拨退耕还林工程管理费,用于退耕还林工程组织系统管理活动经费。

(5)建议国家及早制订有关对生态林经济补偿的政策法规,以避免已经退耕还林的林地出现重新复垦现象。

4.2 调动国家各职能部门、村集体、农民、相关企业和全民的积极性,探索建设退耕还林工程的新机制

4.2.1 健全投资机制,拓宽投资渠道

(1)建议向坝上退耕还林工程直接收益地区的单位和个人征收生态工程建设费。例如向京津两市市民每户每年征收200元,则每年至少可筹集2亿元经费。用于补助河北、内蒙两省区的退耕还林建设项目,不但可缓解国家对退耕还林工程投资的压力,而且大大加快退耕还林工程的进度。早在1996年北京大学经济研究中心与北京市有关单位合作进行了一次关于市民对城市环境满意度的调查。调查结果显示:北京市民对北京的生态环境的满意度普遍低于可接受水平,其中最不满意的就是空气质量。当调查问卷问到通过对上风地区采取土壤保护措施以减少颗粒性污染时,问卷结果是北京市民平均每户每年愿意支付157元来支持这一行动。随着近年来京津地区沙尘暴天气危害的日益加剧和北京市民收入的不断提高,北京居民对上风地区沙尘源的治理措施的支持意愿必将更加强烈,资金支付能力也会大幅度提高。

(2)建议吸引全社会的捐助,支持退耕还林建设。2000年青岛市开展了“人人捐助一点绿,共建西部青岛林”活动,共捐资40多万元,可供西部营造200hm²生态林;2001年春季,坝上地区丰宁县也广泛吸引社会各界捐助,营造了青年林、记者林、结婚纪念林等。可把这种形式推广到捐助退耕还林工程建设中。

(3)退耕还林过程中一定要和农、林、牧业产业化经营结合起来。积极吸引大企业来项目区投资办厂,努力面向市场发展以林草为原料的后续产业,实行产加销一条龙的经济模式。如草产业、制药业、畜产品加工业、精饲料加工业、森林旅游

业和花卉业等都是很有前途的产业。

4.2.2 退耕还林要与非林业建设紧密结合 退耕还林建设应与农业产业结构调整紧密结合起来,与农业市场化紧密结合起来,与这一地区的扶贫救灾工作紧密结合起来,更要与生态环境建设紧密结合起来。

4.3 加强种苗基地建设,满足退耕还林工程良种壮苗的供应

建议在退耕还林工程区建立若干个以生态林用苗为主的林木种苗基地,树种主要包括新疆杨、沙棘、圣柳、落叶松、云杉、樟子松等耐旱耐寒品种。推动种苗生产向规模化、基地化、市场化和产业化方向发展。保证退耕还林工程都能用上优种壮苗。

4.4 加大科技投入力度,保证退耕还林工程有个更高的起点

首先要加大科学研究、科技成果引进、推广、科技培训以及对退耕农户的科技服务等方面的投资力度;其次要加强吸引科研人员的工作力度,要在充分发挥本部门科技人员的积极性的基础上,最大限度的吸引中央、省、市相关科研院所、大专院校、各职能部门、涉农(林牧)企业的广大科技工作者参与有关退耕还林重大课题的研究;第三是不但要重视使用技术方面的研究,更要重视对政策法规经营机制等软科学课题的研究,科研工作者应当深入试验区,协同攻关,力争近期有重大创新和突破。

4.5 扩大河北退耕还林工程范围,加快张家口、承德沙区的治理速度

近3年来,张家口、承德两市连续遭受特大旱灾,受灾总面积达361万hm²,农作物普遍减产,其中绝收面积达167.3万hm²,占受灾总面积的46.3%。据统计,张承两市1999~2000两年间出现返贫农民高达168万人,直接经济损失达125.3亿元。特别是2001年两市旱情更加严重,直到2001年6月13日才下了第一场有效降雨,80%的耕地因错过农时而无法种植粮食作物,致使大面积减产已成定局。今冬明春农民口粮将严重短缺,救灾扶贫任务十分繁重。鉴于这种严峻的现实,建议国家加大河北省退耕还林的任务量,扩大退耕还林工程的实施范围,把该区域的退耕还林工程建设与扶贫及抗旱救灾有机的结合起来,无

论对于支持河北山区的抗旱救灾,推动当地农业产业结构调整,促进农民脱贫致富,还是加快京津地区生态屏障建设,均具有极为重要的现实意义。

加快坝上地区退耕还林工程的进度也是落实朱镕基总理的“利用5年左右时间完成张、承沙区治理”的重要指示的需要。试想,象目前这样每年完成6660hm²退耕任务计算,只完成坝上地区的退耕还林43万hm²的任务就需要65年时间。若完成全省退耕还林74.95万hm²的总任务,则至少需要100多年的时间,这是绝对不能允许的。为落实朱总理的指示精神,为了给2008年北京奥运会献上一片绿色和一片蓝天,加快对张、承两市的沙化耕地的治理已到了刻不容缓的地步。建议国家把退耕范围从坝上6县扩大到张、承两市,每年至少下达退耕任务10.6万hm²,才能保证在2008年北京奥运会召开以前完成两市65.56万hm²的退耕还林的总任务。

收稿日期 2001年7月 (特约编辑 刘晓丽)

