



正镶白旗退耕还林还草问题思考

正镶白旗处于内蒙古高原的中西部,是典型的干旱、半干旱地区,年降水量少且逐年递减,而年蒸发量却逐年递增,地表植被破坏严重,草场退化,土地沙化,稀有的树木逐步死亡,沙尘暴频繁,由此引发的灾情逐年加重。这种自然条件对一个农牧业生产落后、经济薄弱、工业不发达的半农半牧区是一个沉重的包袱,严重地制约了该旗的全面发展。

伴随着西部大开发战略的实施,一个以加速基础设施建设、加强生态环境保护和建设为目标的退耕还林还草,防沙治沙工程在内蒙古地区全面展开。这项工程的实施为正镶白旗从农牧业生产的整体布局和产业结构上进行深层次的改革,带来了机遇。而要做好这项工作,应从以下几个方面入手:

一是要加强教育、统一认识。应该看到,牲畜散养放牧,抵御自然灾害的能力薄弱,不适应形势发展的需要。因此,要宣传退耕还林还草的重要性和必要性,打消群众的思想顾虑。

二是要真正做到退耕还林还草。退耕还林还草和围封转移是农牧业生产改革的一大举措,在具体实施中,应注意的是近年来有些地方打着这一旗号另搞一套,把农牧民承包的土地、草场强行征用,大片转租给非农牧业生产经营企业和开发商,而农牧民由自耕自牧变为无地(草场)的企业雇工,这种将农牧民系于一家企业的做法,让农牧民担起了企业的风险,失去了土地(草场)而断了退路,一旦企业经营失败,农牧民将无土地业。严重地损害了农牧民的利益,影响了社会稳定,应当予以制止。再是一轮土地承包以来,一些地方经批准,曾开垦一部分饲料地,打算发展特色养殖业,具有临时的性质,现在特色养殖业并未发展起来,这些地实际已变成耕地,但没有登记在册,有的地方将这些地向外承包,还有的村(嘎查)干部想以这些地作为退耕还林还草的耕地,这是不符合国家政策的,要真正做到原有的承包地,作为退耕还林还草的基本数地。笔者认为,农牧民承包的土地草场,是农牧民的基本生活保障,不应该让非农牧业和开发商长期占用。中央早有文件明确规定“不提倡工商企业长时间,大面积租赁和经营农户承包地。”稳定农牧民家庭承包制是一条底线,是一道保障农牧民基本利益的“安全阀”,决不能打着农牧业化的旗号,让农牧民失去土地草场。

三是在实施退耕还林还草工作中,要把土地草场的使用权向广大农牧民宣传落实好。目前,一些苏木镇嘎查村干部和相当部分农牧民对《草原承包经营权证》、《土地承包经营权证》的发放工作不重视,工作没有落实到位。

退耕还林还草是一个庞大而复杂的系统工程,在

工作中还应注意以下问题:

57 B

首先,应正确理解退耕还林还草的内涵。所谓退耕还林还草,就是将原有耕地从种植农作物中退出,改为种草种树。而在实际工作中,退耕的耕地应同时具备两个前提:一个是合法登记的耕地。从目前耕地存在的实际情况看,耕地有在册耕地和不在册耕地之分,所谓耕地还林还草所指的耕地应该是在册耕地,并已落实了土地承包经营权,农牧民手中有承包经营权证书。其它耕地则不包括在内,因为非在册耕地往往是乱开荒或扩边展沿等方式形成的,这些耕地不具备合法性,本不应该进行开垦,这不是退耕还林还草问题,而是恢复植被问题,这样的耕地应该无条件地闲置,而不应享受国家的退耕还林还草政策,有些苏木乡镇将这样形成的耕地也作为还林还草耕地,要求享受国家政策是不妥的,是缺乏政策依据的。

其次,应科学规划退耕还林还草工程。通过一些乡镇已经进行的退耕还林还草工程看,有的虽有规划但没有达到设计要求,林草成活率低,需要补种。有的农牧民认识模糊,甚至当作权宜之计,认为还林还草是休耕养地,过几年可以再复耕。这就应该以旗县为单位拿出一个整体方案,对各苏木乡镇进行指导,对什么地块适宜搞什么项目,怎么搞?适应种什么?应统筹规划,按规划设计,按设计施工。在种树上,应以生态林为主,按国家要求占80%左右;在种草上应以优质牧草和草籽基地为主。在实施退耕还林还草工程中,做到既改善生态环境,又调整了农牧业结构;既体现出社会效益,又使农牧民在经济上增加收入,处理好退耕还林还草和提高农牧民生活水平的关系,使退耕还林还草与农牧民脱贫致富有机结合起来。

第三,应灵活执行退耕还林还草政策,这主要是牧区的饲料地退耕还林还草问题。从1997年发放给牧民的《草原承包经营权证》上看,登记的内容只有“放牧场”“打草场”“饲料地”等,没有“耕地”这一内容。但事实上,当时承包到户的饲料地已经是耕地,不仅是牧户口粮的重要来源,而且承担着农业税缴纳的义务,苏木的领导和广大牧民对此很关注,牧区登记在册的饲料地只要符合耕地的条件,牧民又自愿退耕的,应纳入到国家退耕还林还草的政策中来实施。

退耕还林还草工程,是一项功在当代,利在千秋的伟业。因此在实施这项工程过程中,务必正确处理好全局和局部,长远与现实,政策与法制的关系,按照客观求实的原则,有计划地推进退耕还林还草工程的健康发展,使农牧区产业结构工作不断向纵深发展。

(锡林郭勒盟正镶白旗农业局 张文美 崔志军)

·本栏责任编辑 王晴·

2003年第11期

