



# 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 and 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》、《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开垦发展沿等方式形成的,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掉,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年发放给农牧民的《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

