

# 依法推进退耕还林的思考

孙铭泽

(辽宁省鞍山市千山区农村经济局)

## 一、退耕还林工程概况

生态环境是人类赖以生存的基本条件,是社会经济发展的物质基础。我国生态状况不容乐观,目前,全国水土流失面积已达356万平方公里,占国土面积的36.9%,全国现有荒漠化土地267.4万平方公里、沙化土地总面积174.31万平方公里,分别占国土总面积的27.9%和18.2%,并以年均1.04万平方公里和3436平方公里的速度扩展。严重的水土流失和土地沙化,致使我国洪涝、干旱、沙尘暴等自然灾害频频发生,人民群众的生产生活受到严重影响,国家的生态安全受到威胁。1998年特大洪水、2000年春遭受的严重旱灾、2002年3月影响严重的沙尘暴天气,给人民敲响了警钟。人们认识到要实现社会经济的可持续发展,必须保持良好的生态环境。

林地作为重要的生态资源,能涵养水源、防风固沙、防止水土流失,净化水质和空气,为人类提供美好的生产、生活环境;林地也是众多动植物生存的场所与领地,在保护物种与生物多样性方面的作用不可低估。因此,在1998年洪灾后,国务院提出了“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策措施,1999年8月,发出了《关于保护森林资源、制止毁林开垦和乱占林地的通知》,要求立即停止一切毁林开垦行为,大力植树造林。与之相呼应,1999年10月退耕还林工程率先在四川、陕西、甘肃开展;2000年3月,退耕还林试点工作在17个省(区、市)正式启动,2002年在全国全面铺开。

## 二、当前存在的主要问题

退耕还林开展以来,总体上进展顺利,但也出现了一些问题。

(1)对退耕还林目的认识不足,规划和计划不当,盲目扩大试点范围,增加了财政压力与实施难度。

(2)对退耕还林政策把握不准,造林质量不高,原因有二:首先,生态条件恶劣,种苗量不足或质不优,加之“有人栽,无人管”,林粮间作,管护粗放,致使林木成活率不高;其次,在部分退耕地区,人民追求短期可得经济利益,还林时经济林、生态林比例不合理,经济林比例偏高,难以实现生态目标。

(3)有关配套政策法规落实不到位,损害了农民的合法权益,不利于退耕还林的顺利实施。如基层管理不规范,补助兑现环节出现了违法违纪现象。补助粮以次充好,质量不合格;退耕还林资金管理不严,存在弄虚作假、虚报“造林实绩”冒领补助金现象,发生截留、挪用、挤占、套取和贪污行为,影响了工程建设。

(4)相关政策法规有待进一步完善。退耕还林中出现的新问题需要新的法律规范,地方政府对一些政策的具体操作要根据本地情况立法,国家不能“一刀切”。

(5)一些地方没有处理好退耕还林与调整农村经济结构的关系,不注重发展后续产业,解决长远生计问题,难以实现可持续发展。

## 三、加强法律手段,推进退耕还林

退耕还林是加强生态环境保护,提高西部地区人民生活水平,促进可持续发展的重大工程,利在当代,功在千秋。法律是国家林业政策与工程实施的重要保障。因此,我国将退耕还林政策以法律形式固定下来,保证决策措施落到实处。退耕还林实施以来,已颁布的相关法律法规等多达数十部。在退耕还林过程中,应梳理现有法规,使之相互补充、配合协调;同时,针对存在的问题,必须完善法律、严格执法,把国家有关政策落到实处,充分发挥法律的作用推动工程的开展。

(1)普法。知法懂法是守法的前提,要宣传普及《退耕还林条例》《森林法》等法规,加强全社会的林业法制教育,引导人民不断增强生态文明意识和法制观念,为退耕还林营造良好社会氛围。

(2)依法编制规划计划。科学合理合法的规划和计划是保证工程质量、确保工程取得应有成效的基础。

(3)依法育林,保障质量。针对造林质量不高的状况,应落实法律,搞好种苗供应,落实管护责任,严格验收。重建设轻保护是生态目标难以实现的重要原因,因此林木保护是退耕还林的重要方面。要将保护已有植被、巩固退耕还林成果放在优先的位置上,确保退下一片,管理一片,见效一片。

(4)依法落实激励机制,保障农民合法权益。林农是林业资源最直接的经营管理者,保护其合法权益关系到他们退耕还林的积极性,也直接关系到林业生产的稳定发展。政府要

# 浅议哈拉直沟乡水利工程建设与管理

马之合

(青海省互助县哈拉直沟流域水利管理所)

哈拉直沟乡处于祁连山东段湟水谷底,流域内山谷相间,沟壑纵横。海拔高度在2300米左右,年平均温度4~6.5度,年平均日照系数2521小时,无霜期140天,最大冻土厚1.05米,年平均降水量350毫米。全乡13个行政村88个社3386户14672人,汉族占98%,总耕地面积14242亩,其中水浇地10322亩,2007年农业总产值2003万元,农民人均纯收入2600元。近年来水利部门对全乡农村水利工程建设与管理非常重视,形成了较为完善的灌溉、供水、防洪、抗旱体系,为全乡经济社会持续发展作出了重大贡献。但是,由于长期受计划经济体制的约束,水利工程产权单一,管理机制僵化,群众投工投劳严重不足,致使一批水利工程老化失修,效益衰减。然而,社会经济的快速发展,人们对水利在防洪抗旱、农田灌溉、水土保持、水资源综合利用等方面的要求越来越高。因此,不仅要继续重视农村水利工程建设与管理,而且要稳步推进农村水利工程产权和管理体制改革。

---

通过一系列具体的法规措施来切实保障农民权利,引导农民自愿退耕。

(5)完善立法,健全配套政策。退耕还林工程史无前例,针对过程中已有的和新出现的问题,国家应不断完善和制定有关配套办法及规定,以立法的形式规范退耕还林的操作及优惠举措,保证政策的稳定性,给林农吃定心丸。对于退耕还林5~8年以后人民生活、地方经济、资源利用方面的政策、法规及技术规程,从现在起就要着手研究,早做准备。

(6)树立可持续发展的法律协调观,走生态与经济相结合之路。“退耕还林必须坚持生态优先。退耕还林应当与调整农村产业结构、发展农村经济,防治水土流失、保护和建设基本农田、提高粮食单产,加强农村能源建设,实施生态移民相结合”,这一指导思想,在退耕还林整个过程以及立法中必须遵循。

退耕还林是可持续发展的必然选择,关系到广大群众的近期利益和长远利益,能否处理好二者关系是保障工程长效成果的关键所在。因此要树立可持续发展的法律协调观,把环境、经济、人口、社会作为整体,以人为本,处理好人与林、退耕与增收、开发与保护的关系。依法落实补助政策,保障近期收益;树立科学发展观,从长远规划,改变粗放型资源消耗

## 一、哈拉直沟乡农村水利工程的现状

哈拉直沟乡共有小型水利工程五类25项。水库3座、小(一)型水库1座,小(二)型水库2座,总蓄水量270万方。人畜饮水工程2处,主管道27公里,支管道65公里。电灌站2座。渠道14条,主干渠长57公里,支渠长42.5公里,其中包括8座渡槽。水土保持淤地坝4座。这些水利工程保障着全乡10322亩水浇地的灌溉用水和8650人的生活用水以及防洪抗旱、水土保持、水资源综合利用等方面发挥应有的效益。

## 二、哈拉直沟乡农村水利工程建设与管理存在的主要问题

1.工程老化失修严重,综合利用效率低。哈拉直沟乡大多数农村水利工程修建于上世纪70年代,运行时间长,建设标准低,工程老化失修严重,灌溉设施不足,灌溉内的支渠配套较少,主渠土渠较多,加上维修资金投入不足,渠道淤积严重。同时,哈拉直沟乡多数山地属“望天田”,山地灌溉水利设

---

模式,开展农村能源建设,发展绿色经济,调整农村产业结构。统筹人与自然,统筹经济规律与生态规律,在编制退耕还林作业设计时因地制宜、科学设计,发展一些既有较好生态效益、又有较高经济价值的兼用林,选择适宜的林种、树种和配置模式,形成持续稳定的生态系统,又培植多种资源,发展后续产业,尽可能兼顾农民群众的长远生计问题,把生态效益、经济效益和社会效益结合起来,真正实现“退得下、还得上、能致富、不反弹”的目标。

## 参考资料:

- [1] 王迪生.加强法律手段,规范退耕还林(草).中国林业,2000年第4期.
- [2] 李淑新.退耕还林条例与生态环境建设.林业经济,2002年12期.
- [3] 孙杰,赵承,王立彬.绿色的长征——中国退耕还林纪事.中国时代经济出版社,2002年版.
- [4] 退耕还林条例.新法规月刊,2003年02期.
- [5] 中共中央国务院关于加快林业发展的决定.2003年6月25日,退耕还林网.