



内蒙古退耕还林工程实施情况调查

○ 张国明 朱介石

2000年，内蒙古自治区开始实施退耕还林工程，涉及全区90个旗(县)，3个国营农场、2493个乡镇苏木、17246个行政村，1691121户农牧民。截至2004年12月，全区共计完成退耕还林2987万亩，占总任务量的100.6%，其中，完成退耕地造林1114万亩，完成匹配荒山荒地造林1873万亩。中央累计投入58.76亿元，其中种苗补助费14.84亿元，粮食、生活补助43.92亿元，资金全部按时下达到工程实施旗县。

(一)科学规划 合理布局。内蒙古自治区近1亿亩的耕地中，1/3是高效水浇耕地，1/3是旱作坡耕地，1/3是风蚀沙化坡耕地，据分析论证认为，自治区通过人均三亩的高效水浇耕地就可以养活全区人口。因此，在编制退耕还林2003—2007年总体规划中，计划5年退耕还林2500万亩，荒山荒地造林2500万亩。并在退耕还林管理办法中明确指出凡是陡坡耕地、水土流失严重和生态区位重要、产量低而不稳的坡耕地及重点风沙区沙化耕地，盐碱化、石漠化严重的耕地，优先安排退耕

任务。

(二)因地制宜，科学确定建设模式。自治区从“生态优先”出发，因地制宜，适地适树，坚持生物措施与工程措施相结合，乔、灌、草相结合，宜林则林、宜草则草，坚持生态效益与经济效益相结合，近期效益与长远效益相结合，在充分考虑水分平衡的条件下，合理选择树种、草种，不断优化造林种草模式。在退耕地上重点推广“两行一带”林草间作模式；在干旱、半干旱丘陵山区重点推广山杏、柠条水土流失治理模式；在沙区重点推广旱柳、沙柳、杨柴等防风固沙模式。同时，为了兼顾农牧民利益，在当地条件较好的地区推广了生态经济沟和生物经济圈治理模式。

(三)严格管理，提高建设成效。一是依靠科技，提高质量。实行科学造林，加大了科技含量，积极推广和应用浸泡、坐水、深栽、覆膜、保水剂、生根粉、容器苗、集水造林等抗旱造林措施和旱作林业适用技术，提高造林成活率。同时鼓励科技人员到生产第一线做好技术推广、服务、咨询、指导、试

验示范工作，加速科技成果的转化、推广和应用，提高科技贡献率。二是严把检查验收关。严格坚持乡村检查、旗县自查、盟市抽查、自治区复查、国家验收五级检查验收制度。并严格按照检查验收结果和有关规定及时兑现政策性补助，有效地调动了广大农牧民退耕还林的积极性。三是对工程实行了规范化管理。自治区统一印制了《退耕还林证》、《退耕合同书》、退耕还林工程验收卡等，同时加大了违规事件的查处力度，对于工程建设中出现的弄虚作假、克扣钱粮、侵占农牧民利益的事件进行坚决打击。各地还强化了档案管理，基本做到了专人负责，规范化管理。四是加大了补植力度。对达不到保存合格标准的造林地块，要坚持一次造林多次补植、补播，把补植、补播工作放到和当年造林任务同等重要的地位来抓，直至达到合格标准为止，有效地保证了退耕还林的“两率”。

(四)解决“三农”问题，培育后续产业。在生态优先的前提下坚持生态、经济和社会效益相统一，在确保生态目标实现的同时，确保农

民的生计和切实解决群众最为关心的吃饭、烧柴、增收等实际问题。突出发展了灌木原料林和灌木饲料林,加快产业后备资源的培育。目前,全区在退耕还林工程中已发展山杏、沙棘、梭梭等生态、经济兼用林近200万亩,柠条、沙柳等生态、饲草料兼用林近600万亩。

内蒙古自治区实施退耕还林工程几年来,取得了显著的成效。第一,生态效益明显。全区造林面积增加了2000多万亩,年度造林面积超过1000多万亩,创历史最高纪录。造林成活率、保存率较以前大大提高,工程区的水土流失和风蚀沙化状况得到有效遏制,林草覆盖度由过去的15%提高到70%以上,制止了沙质耕地的进一步沙化,局部地区生态环境明显改善,初步实现了“整体遏制,局部好转”的局面。第二,经济效益显著。一是钱粮补助直接增收。如工程区耕地1995—1999年平均每亩产量仅为139斤,每亩收益60元左右,退耕还林实施后,仅国家补助就达160元,平均每亩增收100元,按每户平均退耕6.5亩计算,户均增收650元。二是提高了粮食亩产量。退耕还林使农民广种薄收、乱砍滥牧的粗放经营向精耕细作、集约经营转变,2004年粮食总产量300亿斤,平均粮食单产288斤,比退耕前提高了7.4%。三是林草收入增收潜力很大。“两行一带”林草间作,每亩可产饲草500公斤,实现产值150元。四是剩余劳动力转移就业也为农牧民增加了收入。全区年均转移劳动力70多万人,退耕户年均增收1000多元。第三,社会效益显著。一是推动了农牧业生产经营方式的转变,实现精种、精养、高产、高

效。二是推动了农村牧区产业结构调整。通过退耕还林工程的实施,加大了农区畜牧业、林草业的比重。全区通过舍饲圈养,牲畜头数。2004年达到9274万头只,增长率达30%以上。三是促进了农村剩余劳动力的转移。8年补助期,为部分农牧民离开土地提供了极可贵的缓冲期,使他们能够投入到二、三产业的开发建设中。四是提高了各级领导和广大群众的生态意识,增强了生态建设的紧迫感、责任感,造林积极性普遍提高,群众由过去“要我造林”变成“我要造林”。

目前,内蒙古自治区退耕还林任务量仍然很大,还有1386万亩坡、沙化耕地需要退耕。为使退耕还林工程产生更大的生态和经济效益,从实际情况出发,提出如下政策建议:

(一)尽快制定科学、合理的退耕还林长远规划。一是要保证退耕的区域重点。做到“该退的退、不该退的不退”,对风沙较为严重且人均耕地较多的西北部地区、长江中上游水土流失较严重的地区要加大退耕还林力度,而对雨量足、光照强的地区,不再安排退耕任务。二是要保证退耕的分层、分批实施。在实施退耕还林的区域内,对退耕地实行分层、分批退耕,先退最急需退的地方,对15—25度以上的坡耕地、沙化严重的耕地、粮食产量低的耕地优先退耕。南方人均耕地面积不足1亩、北方人均耕地不足2亩的地区,暂时不安排退耕任务。三是要进一步调整补助政策。将退耕还林和荒山荒地造林分开实行,单独下达任务,减少地方政府的压力。作为全国较大的生态建设工程,退耕还林工程至今尚无工程

管理费,每年的工程监测、检查验收需要投入很大人力和资金,地方财政为此担负巨大压力,况且实施退耕还林工程的地区大多为贫困地区,地方财政大多比较困难。因此,应尽快解决退耕还林工程管理经费。

(二)加强基本农田建设,保证粮食产量。退耕还林工程补助期满后,虽然95%的地区不会出现反弹现象,但是并不是说可以不重视退耕地区的基本农田建设,国家的基本农田建设政策应该向退耕还林工程区倾斜。风沙源工程里已有许多配套措施,如:农业综合开发、水利设施投资、良种补贴等,效果比较好。因此,应加大对退耕还林地区的基本农田建设的政策倾斜,以提高粮食产量,维护社会稳定。

(三)进一步增加农民收入。经过实施几年的退耕还林工程,退耕区的农民为了解决增收问题,虽然采取了一些办法,但是毕竟规模较小、效果不明显,这就需要国家在加强农业产业化建设方面给予积极的扶持,如小额贷款贴息等。这样,农民的收入增加了,就不会单纯依赖退耕补助来维持生活,就不会毁林开荒,可以进一步巩固退耕还林工程成果。

(四)将退耕后的公益林纳入生态效益补偿基金范围。随着中央和地方森林生态效益补偿基金的逐步建立,退耕还林地区在钱粮补助期满后,符合相关政策规定的生态公益林,应逐步纳入中央和地方森林生态效益补偿基金范围给予补助,以便更好的巩固退耕还林工程成果。

(作者单位:财政部农业司)