

现行退耕还林政策存在的不足 及其改进建议

○ 张国明 段亮红

为扭转我国水土流失和土地沙化的严重局面，逐步改善生态环境，促进社会经济的可持续发展，党中央、国务院作出了实施退耕还林工程的战略决策。1999年，四川、陕西、甘肃3省率先启动了退耕还林试点，到2003年底，退耕还林工程在全国25个省、自治区、直辖市和新疆兵团全面实施，涉及2000多万农户，累计完成退耕还林任务2.28亿亩，中央累计投入506亿元。

优惠的政策调动了广大农户退耕还林的积极性

为推动退耕还林工作的全面开展，国家对退耕户实行了诸多优惠政策，如向退耕户无偿提供粮食（原粮）和现金补助，长江流域及南方地区，退耕一亩地每年补助粮食300斤，黄河流域及北方地区退耕一亩地每年补助200斤；每亩退耕地统一补助现金20元；向退耕户提供种苗费补助，退耕地每亩补助50元种苗费，同时，退耕农户在完成现有耕地退耕还林后，必须按“退一还一、退二、还三”的要求继续在宜林荒山荒地造林，国家每亩补助50元种苗费。这些政策对推动退耕还林工程的顺利实施发挥了极其重要的作用。一是极大地调动了广大农户退耕还林的积极性。由于退耕还林补助政策优惠、公开透明、利益直接，很多基层干部和农民群众称之为继家庭联产承包责任制后又一次激发广大农民积极性的“民心工程”、“德政工程”，纷纷争指标要求退耕。二是退耕还林粮食和现金补助直接兑

现到农民手中，这是国家财政资金第一次直补农民，打破了长期以来国家资金不能直接补助给农民的惯例，使农民真正得到了实惠，增加了农民收入。三是工程区几年来累计造林2亿多亩，生态治理初见成效，水土流失明显减轻。四是几年来累计消化了国家库存粮食480多亿斤，减少了粮食储存保管费用。

中央财政大包大揽的投入机制，既增加了支出压力，也不利于增强地方各级政府的责任意识

国家规定，退耕还林工程实行“目标、任务、资金、粮食、责任”五到省，由省级政府对工程负总责，市（地）县政府实行目标责任制。可事实上，从种苗补助、粮食补助到现金补助全部由中央政府承担，地方政府只承担粮食调运费（一些省还是从中央粮食补助费结余中列支）和退耕还林工程具体组织实施的有关费用。在这种“地方请客，中央买单”的情况下，地方各级政府千方百计要求增加任务，争取中央投资。这种投入机制，极不利于增强地方各级政府的责任感，在一定程度上导致和加剧了退耕还林规模失控。

按政策规定，退耕地应是水土流失严重，或者沙化、盐碱化、石漠化严重，或者生态地位重要、粮食产量低而不稳的陡坡耕地。这些耕地，一部分早已撂荒，常年亩产一般不足200斤，尤其是西北地区，亩产仅100斤左右，有时甚至是颗粒无收。国家较高的补助标准极大地刺激了农户退

耕还林的积极性。而对于国家来说，则意味着需要付出巨大的代价。南方及长江流域、北方及黄河流域退耕还林，国家每亩需投入1890元和1330元，若按全国2.2亿亩计算，大约需投入3400多亿元，可见中央财政支出压力之大。退耕还林工程补助标准之高和总投入之多是其他任何林业生态工程无法比拟的，但其生态效益是否也能明显高于其他工程还有待检验。

随着退耕还林工程的深入和国家粮食形势的变化，通过退耕还林消化高价库存粮食的目的基本上已达到，且国家粮食市场已全面放开，无需继续“以粮代赈”。另外，发放粮食除了调运费外，还费时费力，也不能充分满足大多数退耕户的需要，多数农户缺少的是钱而不是粮，再说有钱不愁买不到粮。基于此，国务院适时调整了退耕还林粮食补助办法，从2004年起，原则上将粮食补助改为现金补助，即实行“要钱补钱，要粮补粮”，补助现金和发放粮食实物两种形式并存。调研发现，此办法实际操作起来将存在以下问题：一是当粮食市场价格接近或超过国家补助标准每斤0.7元时，兑现粮食发生的粮食价差和调运费，按规定应由地方政府承担，而地方财政都比较困难，难以承受。二是国有粮食购销企业实行自主经营、自负盈亏，不宜继续承担兑现粮食这项政府性工作。而且在粮价上涨，国家和各级政府不解决粮食价差和调运费的情况下，如继续兑现粮食，粮食企业势必出现新的政策性亏

损,此次亏损谁来买单?三是此办法操作难度大,管理成本高,且容易造成管理混乱。当粮价超过每斤0.7元时,退耕户要求补粮,而粮食企业愿意补助现金;反之,当粮价低于每斤0.7元时,退耕户要求补助现金,而粮食企业却愿意兑现粮食。由此可见,粮食补助政策需要进一步完善。

另外,相关配套保障措施可操作性不强,难以落实到位,不利于退耕还林成果的巩固。政策规定,地方各级政府应当加强基本农田和农业基础设施建设,增加投入;应当加强沼气、小水电、太阳能、风能等农村能源建设;应当调整农村产业结构,扶持龙头企业;国家鼓励在退耕还林过程中实行生态移民,并给予适当补助等。但是,实际工作中,这些好的政策由于可操作性不强,始终未能有效落实到位。退耕还林由林业部门负责实施,而其它配套措施分别由农业、水利、扶贫、计委、财政等部门负责,各项工程措施相互独立,实际操作中很难将这些配套措施与退耕还林结合在一起。

完善退耕还林政策的几点建议

现行退耕还林政策存在的一些问题,不利于工程持续开展,深入实施及成果的巩固,亟需进一步研究完善。

尽快制定出台科学合理的退耕还林工程规划。退耕还林启动之初,全国 25° 以上陡坡耕地有9100万亩,扣除已进行坡改梯的2500万亩,其余6600万亩应该全部实行退耕还林。截止到2004年,国家已经安排2.83亿亩退耕还林计划,但 25° 以上陡坡耕地至今仍大约有1/3未能退下来。应该说,“争指标、争退耕”,该退的 25° 以上陡坡地没有先退、不该退的基本农田有的却退了,以及目前存在的超计划提前整地、退耕等问题的产生,与国家没有出台统一的规划有直接关系。因此,建议国家尽快出台科学合理的规划,一是合理确定全国退耕还林总体规模,明确退耕还林范围,任务安排应向中西部地区倾

斜,南方大多数地区应主要采取封山育林、荒山造林等措施,可不安排退耕还林任务;二是分期分批稳步推进,确定哪些先退,哪些后退,突出重点;三是不再要求“还一、还二、还三”,荒山荒地造林可比照其他造林标准补助,允许各地因地制宜采取人工造林、封山育林、飞播造林等多种形式;四是因地制宜,乔灌木结合,要适当放宽经济林占还林的比重限制,以便地方政府通过发展林果、草畜等产业调整农业农村经济结构。

区别对待,建立分级负担的投入机制。从2006年起,对水土流失特别严重, 25° 以上的陡坡耕地,原则上仍以中央政府投入为主,地方为辅;其余退耕地,所需补助由中央、地方各负担50%。

兼顾退耕农户利益和国家财政承受能力,制定合理的补助标准。对退耕地国家每亩除继续一次性补助50元种苗费外,南方和北方分别补助现金140元和100元,补助年限原则上应与原政策一致,但考虑到还生态林经济见效慢等原因,可延长2年。此标准比退耕地常年产量扣除各项成本后的净收入略高一点,应该说兼顾了国家和农民的利益,可抑制各地盲目退耕现象的发生,突出退耕重点。将1998年试点开始到2005年作为退耕还林工程实施的第一阶段,仍执行原来的补助标准、补助期限、投入体制。2005年起国家不再安排新的退耕还林任务,重点消化2003年起计划完成的退耕任务。2006~2010年或以后更长一段时间,作为工程的第二阶段,适用新的补助标准和投入机制。

从2004年起,将粮食补助全部改为现金补助。补助现金操作起来简便易行,不但有效解决了粮食价格上涨费用和调运费问题,而且符合最广大退耕农户的利益,也不会影响他们的口粮供应。由于各地应按规定留足基本口粮田,坚持农民自愿的前提下实施退耕还林,因此,绝大部分退耕农户不会依赖国家补助粮食保证口粮供

应。对粮食存在一定短缺的退耕农户,可以利用国家补助现金在粮食市场上如愿购买。对于粮食价格,我们认为在国家宏观调控下,将趋于稳定,不会大起大落,如按每斤粮食0.7元的价格补助现金,退耕农民利益不会受到损害。另外,经国务院批准,2003年、2004年中央财政负担的粮食补助资金实行挂账,虽缓解了中央财政近期支出压力,但归根结底是寅吃卯粮,中央财政最终需在以后年度还本付息,也不利于控制财政风险。同时,粮食补助改为现金补助后,不宜再进行挂账处理;如果挂账,由谁、如何挂账等这些实际问题还需进一步研究解决。退耕还林粮食补助改为现金补助后,所需资金应全部纳入国家预算管理,具体是:对于2003年和2004年所需补助资金,国家财政未安排相应预算,建议首先考虑从今年财政超收节支中安排,或通过发行国债等办法解决;其次由省级财政部门从农发行统贷解决,但省级财政部门能否贷款需要中央明确;对于2005年及以后年度所需补助资金,纳入当年国家财政预算管理。

落实配套保障措施。解决农民的生计问题是保证退耕还林工程“退得下、稳得住、不反弹、能致富”的关键,尤其是退耕还林工程已实施5年多,国家将陆续停止对部分退耕地的钱粮补助,此问题更突显重要。因此,国家需采取严格、合理可行的手段对有关项目和资金进行整合,改变资金渠道多,部门分割,资金分散的现状。建议国家将现行政策规定的相关配套保障措施纳入退耕还林统一规划,统一部署,统一下达任务,统一检查验收;或者由县级人民政府对工程区内国家和地方用于农业、环保等方面的各项资金进行整合,实现与退耕还林的有机结合。同时,国家对工程区内基本农田建设、草场建设、农村能源建设、生态移民等方面,在资金上要予以支持。

(作者单位:财政部农业司)