

退耕还林存在的问题及应对措施

文/申红卫

千百年来，人类形成了“靠山吃山、靠水吃水”的传统观念。陕北地区特殊的自然资源与地理环境，对这一传统观念的独特理解与实践就是垦荒种地，广种薄收，依山打柴，漫坡放牧，从而形成了粗放式经营的农牧产业结构。长期以来，人类只是对这块黄土地无休止地索取，却不曾关注回馈。到20世纪后期，陕北南部山体支离破碎、地貌千疮百孔，原始森林所剩无几，植被残破，水土严重流失；北部风沙肆虐、沙进人退，人居环境急剧恶化，生态系统脆弱可危。1997年8月5日，江总书记在时任国务院副总理姜春云同志《关于陕北地区治理水土流失建设生态农业的调研报告》上作了重要批示：“再造一个山川秀美的西北地区。”从此拉开了陕西省修复、治理生态、再造秀美山河的序幕。1999年，江总书记又在陕西发出了“西部大开发”的总动员令，并再次把建设“山河秀美的西部地区”作为西部大开发的重要战略目标。陕北人民在“山川秀美工程”建设中发挥了主导作用，在退耕还林（草）、大面积封山禁牧、小流域综合治理、调整农业产业结构、发展草、羊、果等新产业方面，迈出了坚实的步伐，取得了可喜的成就。近年来自然环境和气候条件明显有所改善，春天的黄风天气少了，夏天的雨水多了、干旱少了，冬天也时常会下雪。在这种形势下，最可怕的是盲目乐观，最需要的是冷静地思考、探讨我们仍存在的问题。

一、陕北退耕还林中存在的问题

（一）乡镇缺乏整体和长远规划

退耕还林涉及到两大效益的关系：农民关注的是经济效益，国家需要的是生态效益。说到底，是“国家要被子、农民要票子”的问题，要处理好这一对复杂的效益关系，必须要有一个整体和长远规划。事实上，陕北县级以上部门都有整体和长远规划，而乡镇和行政村大都没有整体和长远规划。就具体的农户而言，他们的追求是很实际的，认为不论种啥都是为了养家糊口，只要能挣钱种树种草种粮都一样。于是为了得到更多的钱粮补贴，他们就有可能不分梯田地、陡坡地和坡洼地能退就退，这显然是对土地资源的浪费。因为就土地的充分利用来说，不加选择地将所有的土地都用于种树种草并没有达到各种土地组合的“帕累托最优”，因而存在土地资源的浪费。例如梯田地种粮产量较高，若用于种树或种草就是不经济的。从效益的角度看，最佳的做法是首选25度以上的陡坡地，其次是坡洼地，至于梯田地，应该在淤地坝地能保证粮食供给的前提下再考虑退耕。另一方面，生态林和经济林比例失调，按中央的部署：生态林80%，经济林20%，而农民为了追求经济效益，经济林的比例往往大于20%。

（二）存在“两手准备”的问题

所谓“两手准备”就是一手准备拿补贴，一手准备八年后的生计问题。目前大多数农民的第二手准备，不是抓住退耕还林和农业产业结构调整的机会搞农副产业或其他服务业为自己八年后的生计问题奠定基础，而是时刻准备恢复种粮食。在这种心态下，退耕还林即使能退下来，也存在何以保长远的问题？我们知道，在八十年代中后期，退耕还草，国家给陕北农民供应加拿大面粉，检查的时候植草面积符合国家要求，但后来加拿大面粉停止供给，草地大多又变成了庄稼地。

（三）验收本身存在的问题

国家根据农民退耕还林的绩效给予补贴。我们的具体做法是，通过地方政府官员对退耕还林绩效进行验收，而不是交给市场去做客观的评价。验收是一种主观评价方法，有许多人为因素，因而验收本身存在无法避免的主观性。正是这种主观性导致了验收过程中存在的问题。农民为了得到补贴尽最大可能多退耕，但并不是所有的退耕地都能拿到补贴，获得补贴的关键是能否在验收中过关。为了解决这一关键问题，许多人千方百计地找门路、拉关系，有关系的人就比较容易在验收中过关，没有关系的农户的退耕地甚至可能没有机会被验收，当然也得不到补贴，只能等下一年。这样一来，必然挫伤了相当一部分农民退耕还林的积极性，给退耕还林还草事业造成损失。

二、问题产生的原因及应对措施

退耕还林，再造秀美山川，既是国家整体利益的需要，也是陕北人民奔小康的根本保证。退耕还林的基本力量是农民，只有解决好农民心里所想的问题，这一美好蓝图才能变为现实。我国大部分地区的农民生活确实很苦，陕北的农民更苦，这是不争的事实。到现在为止，陕北一些地区的农民还在温饱线上挣扎。我们不能一味责怪他们注重眼前利益、目光短浅，而是应该设身处地为贫困地区的农民着想，维护他们的利益。农村人是很实际的，他们每天都必须面对具体的生活问题。农民追求自身利益并没有错，追求眼前利益也没有错，当一个人连眼前的吃饭、看病、孩子上学的问题都解决不了，我们如何要求他放眼未来，追求所谓长远利益？

可以肯定，国家制定的退耕还林政策是非常好的。但是，仅仅政策好并不能解决所有的问题，好政策只有落到实处，才能给人们带来实实在在的好处。落实政策关键在落实的具体环节和措施，不管是哪里出了问题，最终都会使好政策起不到好作用。在我们的现实中，各级政府在落实退耕还林政策时，对自己所管辖的地区进行整体规划，但中间的连接点太多，很容易走型变样；退耕还林的绩效主要由乡镇工作人员进行验收，然后把验收结果向上级政府部门报告，县级、省级、中央只能采用抽检方法，到个别地段去看看。因此，各个行政村特别注意经营沿公路地段的退耕地；有的地方则搞典型示范，上面来检查，推出示范区，看后你好我好大家都好。很显然，问题被埋了下来。

我们认为，问题的症结就在于政策执行过程的主观性太强，缺乏较客观的评价标准。因此，解决问题的关键就是引入客观评价标准——市场，市场是最客观最公平的评价标准。多年来的农村工作说明了一个重要的道理，与其让农民被动地响应上级号召去干什么，还不如让农民主动去干。只有通过市场引导农民，通过利益吸引农民，才能真正让退耕还林的好政策走进千家万户，走进农民的心中，这是落实退耕还林政策的根本保证。只有这样，我们才能引导农民自觉调整农村产业结构，使经济林和生态林、林地、草地和耕地保持一个合适的比例，也就没有了护林、护草和毁林复耕的后顾之忧。所以政府的正确定位是服务于市场，而不是事必躬亲地“越俎代庖”。

要使退耕还林政策真正落到实处，目前必须解决好以下几个问题。

（一）保证粮食供应。民以食为天，吃饭任何时候都是头等大事。吃饭有了保证，农民对退耕还林才会有信心。陕北土地贫瘠，粮食产量不高，在减少耕地的同时，仅仅通过提高剩余耕地的单位面积产量，难以保证正常的粮食供应。就陕北的地貌状况而言，解决这一问题的最佳选择是建设淤地坝。淤地坝一方面可以防止水土流失，另一方面又可以形成土质肥沃，旱涝保收的高产田。既防止了水土流失，又保证了充足的粮食供应。所以，淤地坝建设将成为退耕还林，建设秀美山川的最重要的保证。

（二）拓宽农民的融资渠道。农民经营林草地、畜牧业、养殖业都需要一定量的资金，而现实中农民融资非常困难，这是众所周知的事。农村最普遍的民间融资方式无非亲戚朋友之间的拆兑，万般无奈的情况下就有可能陷入高利贷的泥潭。农民没有钱，即使有一点钱，通常也是处于闲置状态，因为无法筹到更多的资金，以使其达到某种简单投资所需的规模。实际上，在陕北广大农村，农民因看病和子女上学借高利贷已屡见不鲜。所以，解决农民的信贷问题，不仅是农业产业结构调整 and 搞好退耕还林工作的需要，也是解决“三农”问题的需要。

（三）改善农村公共产品的供给和服务体系。一是基础设施，农民搞养殖业、畜牧业、农产品加工业，他们的产品都要外运外销；他们所需的日常生活用品也需要外购，必须要有便利的交通条件为基础。二是信息服务，退耕还林离不开信息服务，政府要为退耕还林户选择适宜的林果品种和畜牧品种，保障退耕户的经济利益，否则没有足够的信息服务，退耕户盲目发展林果业和养殖业，形成林果产品和畜产品产销不对路，最终可能导致退耕还林的失败。三是技术服务，提高退耕还林的绩效，离不开配套的技术服务，政府应成立专门的技术服务机构，给农民提供全面和及时的技术指导，平时还应重视对农民的引导和培训，使他们能重视科技和科学管理，按市场规律办事。

（四）明晰退耕地的产权。前面的分析说明导致目前问题的根本原因是缺乏一个客观评价标准，解决问题的办法就是要引入一个客观评价标准——市场，市场机制的运行是以产权明晰为前提的。所以，只有明晰退耕地的产权，才能充分发挥市场机制的作用，也只有明晰了财产所有权，才能贯彻“谁治理，谁所有，谁受益”原则，才能提高农民退耕还林的积极性，从而保证山川秀美工程的可持续性。

（作者系延安大学政法学讲师，延安大学经济管理学院政治经济学专业在读硕士研究生）

相关链接

我国内部审计的现状与发展定位
退耕还林存在的问题及应对措施
关于保险法第36条的思考
“民工荒”的契机
群决策权力与权力指数问题研究
浙江四大会展城市个性辨析
关于促进农村劳动力就近转移的思考
浅谈我国通货紧缩治理过程中陷入的误区

