

理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

民族地区退耕还林与乡村经济发展的互动关系分析

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-10-7 阅读：33次

李 莉

【摘要】 本文深入分析了退耕还林工程实施与乡村经济发展的互动关系。在综合论述的基础上就退耕还林对乡村经济发展的推动作用、生态修复、对当地少数民族文化影响、产业结构转变等作了深入探讨，从对农户经济效益影响的角度出发，就退耕还林的现状、制约因素以及在退耕还林工程中实施所存在的一些问题提出建议和一些基本解决思路。

【关键词】 退耕还林； 乡村经济发展； 互动影响； 生态修复

【中图分类号】 F307.2 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）17-0017-03

* 基金项目：贵州哲社规划重大专项《建设生态文明是实现贵州经济社会发展有中国特色性跨越的必然选择》（基金号：20072010）项目研究内容之一。

退耕还林是退化耕地生态系统恢复和重建的重要技术措施。以全国范围而言，对退耕还林的扶持主要基于以下两个方面：一是采取“以粮食换生态”的办法，由政府资助退耕区的粮食供给，彻底改变“越垦越穷、越牧越荒”的恶性循环现象；二是着力推进循环经济的发展，从可持续发展的角度保持生态系统的平衡。以区域发展而言，主要是以推进区域经济的良性循环发展为主导。

一、退耕还林与经济关系的互动关系分析

1.退耕还林对乡村经济的推动作用。

退耕还林是国家通过计划方式对土地资源进行的重新配置，其对区域经济发展、农民收入和保持区域可持续发展能力都具有十分重要的作用。第一，它促进了乡村土地利用结构调整。退耕还林以植被的恢复建设为突破口，遵循土地利用社会、经济、生态效益兼顾的原则，从实际出发，因地制宜，有计划、有步骤地退耕还林和绿化荒山荒地，恢复林地植被改善当地生态环境，优化土地利用结构，促进耕地、林地的合理配置，将原来坡度大、路程远、水土流失严重的低产坡耕地转向植树造林。虽然耕地面积减少了，但改变了过去的只种植粮食作物，广种薄收的落后农业耕作方法和技术，逐步向多种经营、优质高产、精耕细作的方向发展，使土地利用效率大幅度提高。第二，促进农村劳动力的合理流转。退耕还林减少耕地，促进农村劳动力的合理流转，带动农村劳动力结构的变化。退耕还林后，更多的劳动力从事第三产业和其他相关产业，促进农民增收。退耕还林还引导农村剩余劳动力向城市流动，加速了农村人口城镇化，劳动力内部发生了结构调整。第三，促进农业产业结构调整。退耕还林，封山育林促进了以土地资源为中心的农业资源的重新配置，为产业结构的顺利调整提供了必要条件，顺应了农村产业结构调整的要求，增加了农村经济发展的活力和后劲。第四，重建良好生态系统、优化投资环境。退耕还林工程的实施，极大地推动了旅游业的发展，给当地经济带来了良好的发展势头，对招商引资也起到积极作用，特别是对当地特产、民俗风情、旅游胜地都带来了前所未有的改变。

2.退耕还林对乡村经济发展的制约。

目前，在民族地区退耕还林的实际工作中，遇到了一些困难，具体来讲，有这样几方面：首先，退耕还林中农民收入持续增长面临的困难。目前，退耕还林所覆盖的地区，农民收入不高，处在温饱的交界点上，因此，农民更看重短期收益与眼前利益。实施退耕还林后，农民的耕地面积日渐减少而退耕还林的补助只有几年时限，农民经济持续增长将受到

更加严峻的挑战。因此，在增加收入和实施退耕还林的选择中，很多农民就选择了复垦，使退耕还林工作前功尽弃。第二，退耕还林在一定程度上加剧了地方财政的紧张。按我国有关规定，退耕还林中中央财政支出部分必须全部以钱粮的形式兑现给农民，具体业务部门的工作经费由地方财政支出，由于后者很难在地方财政开支，造成业务部门无专项工作经费的困难局面。而林业部门承担的工作责任却极大，从设计到施工、调动种苗，检查验收等各个环节需付出大量的人力物力，长此以往，必将直接影响到工程的进度和质量。第三，退耕还林对乡村企业材料供应方面的制约。退耕还林中的天然林是严禁砍伐的，经济林可以间伐。但由于经济林的砍伐有严格的审批制度和砍伐量，再加上经济林的生长期较长，一般需要四年才能长到直径20cm左右的能够发挥经济效益的树林。导致许多木材加工企业由于没有原材料而长时间处于停产状态。这在一定程度上制约了当地经济的发展。

二、退耕还林工程中存在的问题分析

1.政策方面：首先是补助问题。按照国务院《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》规定，粮食和现金补助年限按8年计算，对于生态林8年之后的补助问题，目前国家尚未作出规定。其次，退耕还林所获补助相对于实际劳作的收入是比较低的，因此部分群众不愿意实施退耕还林。第三，对于家庭人口较多的少数民族地区，退耕还林产生了大量剩余劳动力，可能引发社会的一些不安定因素。第四，种苗补助问题。按照国务院《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》规定，种苗和造林费补助标准为50元/亩，干旱、半干旱地区若遇到干旱等特大自然灾害确需补植或重新造林的，国家酌情给予补助。50元的种苗补助，不抵农民工一天的劳务报酬，所以没有人愿意造林，上报数据时只能按照当初计划的数据虚报。第五，退耕还林与荒山造林的比例问题。国务院规定，在完成退耕还林任务时，要相应的完成一定比例的荒山造林。这种硬性搭配，显然不符合实际，因为有的地方有坡耕地，不一定就有相同比例的荒山，对此群众反映强烈。第六，退耕还林对农民收入的影响。从政策面看，退耕还林增加了农民收入，但具体到点上，由于部分地区“白条、拖欠”现象，“生态贫民”仍然大量存在。第七，配套资金问题。但凡实施的各类项目，中央都要求地方拿出配套资金，其实有些地方根本没有配套资金，因此实施困难。

2.实施方面：首先是政府行为。根据调查，一些地方存在着领导不到位，宣传不深入，规划不科学，对政策掌握不准，对退耕地未完全造册，官本位主义严重，实施退耕还林监管不到位等问题。第二，基层林业单位工作经费和工作负荷。退耕还林项目资金经过多级部门的卡、扣之后，实际到达基层林业单位的并不多，而基层林业单位却是实际的操作者，在工作负荷大，工作经费紧张的情况，多数基层单位的职工都在“放养”。第三，农民行为。由于农民多数对政策认识不够，追求直接的经济利益，对退耕地的复垦可能性较大，破坏严重。第四，技术支撑问题。一方面，在边远的少数民族地区，本身技术力量就薄弱，而有技术力量的上级部门并不太愿意到这“穷乡僻壤”的地方去指导工作，工程实施从开始就没有技术保障。另一方面，多数项目实施时并不考虑少数民族文化因素，对少数民族群众的一些日常习俗等视而不见，导致实施过程中和实施后没有技术支撑。

3.配套措施方面：(1)产业支撑。部分地方把退耕还林项目作为一个独立的项目来实施，只考虑如何从上级争取资金，缺乏对整体产业结构的了解，致使退耕还林工程实施后，农民的生计问题出现危机，部分群众的生活不是比以前好，而是比以前更差。(2)剩余劳动力。退耕还林使很多劳动力失去了劳动的场所，成为剩余劳动力，劳动力怎么转移并没有很好的解决方法。(3)林地权流转。对于退耕后的林地，将来将怎样流转，目前没有很明确的规定，以致退耕还林的管护质量比较差。在调查中，我们了解到农户实际上对林业的产权只有“监护权”和收益权，没有所有权和处分权。这就造成了在退耕还林中“重栽种、轻管护”的现象。(4)粮食问题。许多民族和地区人口在今后很长一段时期内仍在持续增长。因此地方政府上报数据是退耕还林面积和粮食产量“双提高”，但人均提高并不明显，甚至负增长。

4.资金方面：这里就仅讨论配套资金与退耕还林工程的关系。就一般性而言，各类项目的国债资金和地方配套资金在5:1到1:1之间，如果这笔资金如数下拨到项目实施单位也能保证基础上质量。但是，由于各级对资金都有扣留，实际到了实施工程的人员手中剩余较少，无法保质保量完成工作。另一方面，地方配套资金纯属空中楼阁，一些贫困县，连工资都主要靠转移支付资金解决，根本没有剩余资金配套。总之，配套资金直接反映了乡村经济的发展状况。乡村经济发展状况差，退耕还林工程实施的质量就差；反之，退耕还林工程实施的质量就好。

5.少数民族文化的影响：当前实施的退耕还林工程，相对于少数民族文化而言，在四个方面出现了问题：一是纯技术措施较少考虑人文因素，在纯技术措施不到位又不注重少数民族文化(或背离区域文化模式)时，项目就会宣告失败。二是重经济轻保护的 mode，相关工作人员都过分倚重政治、经济、法律等手段，同时忽略了此类手段的“可持续能力”造成生态保护能力下降。三是过分偏重于单一指标的实现方案，忽略了生态环境保护是一项综合性任务。往往会在实现单一目标时诱发出新的生态问题。四是当前很多生态治理项目的资金(如“珠防”工程资金、以工代赈项目资金等)并没有完全用于治理环境，而是部分挪作他

用。当少数民族文化被撇开时，退耕还林工程实施下来的效果就非常差，不能真正起到保护生态环境和促进经济发展的目的。

三、几点建议

1.中央进一步完善退耕还林政策。

当前退耕还林政策并不十分完善，亟待出台新的退耕还林政策。

(1)退耕还林补助年限。应进一步明确8年(新政策确定再一个8年)之后退耕农民的生活问题怎么解决，特别是在贫困的少数民族地区尤为重要。

(2)剩余劳动力转移。希望中央在这方面给予明确的政策规定，特别是解决这个问题的资金来源渠道。

(3)林地流转问题。项目实施后管护能力较差，发挥效益不多，往往退完耕后，没有有效的管理措施，导致退耕后无事可做，究其原因，在于退耕地的合理经营权和流转权没有明确的政策规定，政府不闻不问，农民没有依靠，最后退耕的效果并没有发挥出来。

(4)项目配套资金。如上所述，很多地方配套资金不到位，只能瞒报上级多争取资金，以填补相关配套资金的欠缺，或者要求直接给予政策，明确要求地方无需配套相关资金。

2.完善地方政府行为。

(1)加大宣传力度，真正调动干部、群众退耕还林的积极性、主要性。退耕还林工程是一项功在当代、利大千秋富民工程，同时也是一项涉及千家万户的系统工程，必须广泛宣传、家喻户晓，应充分利用报纸、广播、标语等宣传媒体，大力宣传实施退耕还林、改善生态环境的重大意义及国家关于退耕还林的优惠政策和补助办法，帮助农民计算生态账、效益账，提高思想认识。解除后顾之忧，增强群众参与的自觉性，要让农民认识到，要发展奔小康，不能靠土地广种薄收，必须要调整产业结构，发展农、林、牧、养，多业并举，种养结合才能实现。努力做到退耕后农民收入不降低，口粮不减少，在稳定口粮的基础上实现“退得下、还得上，稳得住，能致富、不反弹”，只有获得农民的理解并支持，退耕还林工程才能得到稳步推进。



(2)创新实施工作机制。首先，鼓励“谁退耕、谁经营”模式。要充分调动群众的积极性，鼓励农户自己投资，自己管护、自己经营，减少政府资金投入。其次，鼓励大户承包经营。政府按国家标准给予退耕区农户兑现补助，然后由大户来承包经营，林木间伐收益由农户和企业按比例分成，减少政府投资。再次，企业与农户签订合同，承包退耕还林和封山育林：政府则采用多种方式对农民进行补偿，并帮助农民重新就业。

3.重视少数民族文化在生态维护中的作用。

在制订退耕还林实施方案时，要将少数民族文化因素考虑进去，挖掘少数民族文化的内涵，拓宽林业发展道路。如在某些树立崇拜地区，考虑到树灵崇拜对于植树护林所产生的正面效应，将传统观念引到对森林资源的科学认识上来，使植树护林的传统习俗得以发扬，那么，这种由原始宗教信仰所形成的民族文化，对于防止森林资源的破坏，保护人类生存环境上是十分有利的。

(作者单位：贵州财经学院)

责任编辑 史小今

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱：wil.liam@sina.com © 2004 电话：62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen