

## 西北地区退耕还林工程实施情况调查分析

苏月秀<sup>1</sup>, 彭道黎<sup>1</sup>, 谢晨<sup>2</sup>, 黄东<sup>2</sup>

(1. 北京林业大学省部共建森林培育与保护教育部重点实验室, 北京 100083; 2. 国家林业局经济发展研究中心, 北京 100714)

**摘要:** 为了了解退耕还林工程 10 a 来的实施情况, 根据西北地区退耕还林县和调查人员的分布, 对西北 6 省 793 个退耕还林农户进行问卷调查, 并且进行了深入细致的调查研究。结果发现: 参照退耕前, 退耕后生态环境、农户生态意识和生计都有显著改善, 退耕还林政策执行顺利, 受到农民的一致赞成, 补助问题是农户普遍关注的问题。此外, 分析了当前存在退耕补助兑现水平低, 公示度和验收力度不够, 树种比例要求不现实, 政策宣传力度不强, 退耕地收成不高, 管理粗放, 科技含量低等问题, 并针对问题提出了政策性建议。图 1 表 1 参 10

**关键词:** 林业经济学; 西北地区; 退耕还林; 农户调查; 政策执行

中图分类号: S7-05 文献标志码: A 文章编号: 2095-0756(2011)05-0810-05

### An investigation and analysis of conversion of farmland back to forests project in northwest China

SU Yue-xiu<sup>1</sup>, PENG Dao-li<sup>1</sup>, XIE Chen<sup>2</sup>, Huang Dong<sup>2</sup>

(1. Key Laboratory for Silviculture and Conservation of Ministry of Education, Beijing Forestry University, Beijing 100083, China; 2. National Forestry Economics and Development Research Center, State Forestry Administration, Beijing 100714, China)

**Abstract:** In order to understand the implementation of conversion of farmland back to forests project over the last 10 years, this research conducted a deep investigation of 793 households of six provinces in the northwest China who were involved in conversion of farmland back to forests project. The results indicate that the ecological environment, the eco-awareness and livelihoods of the households have been improved significantly than that before the implementation of the project. The related policies have reached the designated position and been supported by farmers. Subsidy issue is a common concern. The paper analyzes the existing problems including the low level of cashing the subsidy, inadequate transparency and inspection, unrealistic requirements for the ratio of tree species, inadequate publicity and low harvest in the land recovered from project, extensive management and weak technology. Then the paper proposes some policy recommendations to address the existing problems. [Ch, 1 fig. 1 tab. 10 ref.]

**Key words:** forestry economics; northwest China; conversion of farmland back to forests project; rural household survey; policy implementation

据国土资源部统计, 目前全国 25°以上的坡耕地达 6 10.37 万 hm<sup>2</sup>, 其中 70%以上集中于西部地区, 而全国 1/3 的水土流失发生在西部, 因此, 西部地区是实施退耕还林的重点地区<sup>[1-2]</sup>。西北地区大于 15°坡耕地的面积占全区耕地总面积的 23.5%, 其中 25°以上按规定必须退耕的陡坡耕地占耕地总面积的 9.2%, 接近现有耕地的 1/10<sup>[3]</sup>。西北地区是中国农村贫困人口最为集中的地区, 10 a 退耕还林政策的实

收稿日期: 2010-11-24; 修回日期: 2011-03-10

基金项目: “十一五”国家科技支撑计划项目(2006BAD23B05); 财政部重点支撑项目(2130299)

作者简介: 苏月秀, 从事森林资源监测与评价研究。E-mail: suyuxiu@qq.com。通信作者: 彭道黎, 教授, 博士生导师, 从事森林环境监测与评价研究。E-mail: dlpeng@bjfu.edu.cn

施, 给当地农村社区群众的生产和生活带来了巨大而深远的影响<sup>[4]</sup>。国务院近期对完善退耕还林工作下达通知, 以巩固退耕还林成果, 解决退耕农户生活困难和长远生计问题。在新一轮西部大开发启动之际, 在新的退耕还林工程规划正在筹划之时, 为给下一步退耕政策提供坚实的决策信息, 国家林业重点工程社会经济效益监测退耕还林工程项目组与北京林业大学合作, 组成联合项目组, 于 2010 年寒假组织人员开展退耕还林农户问卷调查。调查的范围涉及内蒙古、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 6 省、自治区的 34 县 94 村和 810 农户。共向村民发放问卷 810 份, 回收有效问卷 793 份, 回收率 97.90%。调查问卷共有 49 道题, 其中单选题 41 道, 多选题 7 道, 问答题 1 道。内容涉及退耕还林农户家庭基本情况、参加退耕还林情况、退耕政策执行、退耕成效、退耕成果巩固、趋势与建议六大方面。本研究采取描述性统计分析方法<sup>[6-7]</sup>, 针对其中退耕还林农户家庭基本情况和参加退耕还林情况进行分析。

## 1 农户家庭基本情况

### 1.1 农户基本信息

西北地区涉及少数民族较多, 本调查共有 7 个民族: 汉族、回族、蒙古族、藏族、哈萨克族、维吾尔族、苗族, 其中汉族占大多数, 达 88.10%。被调查者平均年龄为 46.4 岁, 教育程度参差不齐, 普遍较低, 以初中文化居多, 占 48.63%, 小学、高中、未上学的分别占 26.01%, 14.12%, 8.63%, 而大专及以上文化程度的仅占 2.61%。户均人口 4.39 人, 外出务工人数以 1~2 人居多, 占总户数的 58.21%, 不稳定及低收入成为当地退耕农户外出就业的主要特点。

### 1.2 农户经济状况

西北地区社会经济发展水平仍然低下, 社会总产值不及全国的 4%<sup>[8]</sup>。被调查农户家庭收入来源最主要是务农, 占 58.85%, 其次是务工, 为 35.92%, 工业、副业和农家乐仅占到 5.22%, 农户开创第三产业比例不高。农户家庭收入中, 林业收入平均比例占 16.26%, 达到较高水平, 表明农户不论是通过自主营林获益, 还是通过政府补贴受益, 林业收入在农户的经济组成中都有重要贡献。家庭生活水平方面, 农户自认为在村里属中等水平的多达 70.09%, 好与差的仅各占 12.07% 和 17.84%; 农户属低保户的仅 14.21%, 非低保户占 85.79%。这反映出西北地区农村经济发展相对平稳, 大多数农民感觉生活较好, 有所保障。

### 1.3 退耕前后农户基本情况对比

退耕前后农户耕地、林地面积及林业收入等都发生了显著的变化。退耕前后农户基本情况平均水平对比如表 1。

表 1 退耕前后农户基本情况平均水平对比

Table 1 Households basic situation average comparison before and after conversion of farmland back to forests

时间	耕地面积/ hm <sup>2</sup>	林地面积/ hm <sup>2</sup>	牧草地面积/ hm <sup>2</sup>	园地面积/ hm <sup>2</sup>	年粮食 产量/kg	外出务工 人数/人	现金收入/ 元	林业收入 (不包 括退耕补助)/元
退耕前	1.51	0.16	0.03	0.02	2 437.41	0.74	8 213.95	139.50
2009 年	0.72	0.95	0.09	0.03	1 483.79	1.05	13 008.63	1 513.16

退耕后农户耕地面积减少超过原有 1/2, 而粮食产量减少不到 1/2, 说明耕地粮食单产水平得到了提高。林地、牧草地、园地面积分别增加了 5.0, 2.0 和 0.5 倍左右, 林业收入也增长为之前的 10.0 倍。耕地面积的减少, 腾出了更多空余的劳动力, 农民外出务工人数随之增多, 现金收入比以前增加了 2/3。由此可见, 退耕还林工程的实施, 促使了农村外出务工人员增加, 农户的年人均纯收入呈现上涨趋势。

## 2 调查研究结果

### 2.1 退耕地基本情况

国家退耕还林工程项目从 1999 年开始试点实施后<sup>[9]</sup>, 退耕户急剧增多, 在 2000 年和 2002 年出现 2 个峰值(图 1)。2002 年之后, 退耕的农户逐渐减少, 表明应退耕的土地已逐渐退耕完成。

据统计：农户的退耕地中，陡坡地占66.31%，沙化地15.65%，这2种土地为主要退耕类型。退耕前，90%以上这2类退耕地的粮食单产水平都是中低水平，表明农户退耕土地类型满足国家规定的退耕地要求，即坡度大于25°的陡坡地和土壤肥力低下的沙化地。

农户初次退耕地上种的主要有用材林、经济林、兼用林、灌木林和草类，其中以经济林和用材林最多，共占51.20%，主要因为这两个林种的经济效益较高，每年都会给农民带来一定的经济收入。灌木与草类的比例合计也达到38.96%，主要因为西北地区气候干旱，自然条件差，而灌木和草类易存活，生态效果好。兼用林只占到28.55%，表明对退耕地的混合种植和开发利用不够。

## 2.2 参加退耕还林情况

根据几年来村里的退耕情况，农户认为生态效果最好的是经济林、灌木林和草类，共占到总数的65.82%。退耕前，农户从事林业生产活动有19.82%，主要从事经济林种植，以及非木质林产品采集和销售，两者各有57.53%和22.60%。其余80.18%的农户不从事林业生产活动。退耕后，农户在退耕地里间种粮食或其他经济作物的占17.14%，余下82.86%的农户则不间种粮食和作物，主要因为多数农户认为间种对树木生长有不利影响。

目前，农户家中尚有荒山荒地造林任务占27.35%，尚有封山育林任务的占24.52%。这表明该地区荒山荒地造林、封山育林任务大部完成，但仍需继续进行。

## 2.3 政策了解情况

农户对退耕还林政策的了解程度不一，了解的有39.45%，51.32%的只是大概了解，不了解还有9.23%。虽然退耕还林政策实施已过去10 a，但农户对退耕还林政策了解仍然不足，一半以上只是大概了解，乃至不了解。这对工程的实施和农民维护自身权利十分不利。

## 2.4 退耕补助情况

国家对退耕还林连续8 a实行补助政策：退1 hm<sup>2</sup>陡坡耕地，一次性补助苗木费750元，同时给农民补助粮食，北方地区为1500 kg·hm<sup>-2</sup>·a<sup>-1</sup>，另外还有生活补助300元·hm<sup>-2</sup>·a<sup>-1</sup><sup>[10]</sup>。退耕补助占农户家庭收入的比例平均为18.67%，有67.42%的农户认为退耕补助对他们的收入很重要，27.53%的认为一般，仅有5.06%的认为不重要。这说明政府的退耕补助能够在很大程度上使农民受益，并对提高农民生活水平有一定的促进作用。不过，因为所占份额并非很大，退耕补助对农户生活水平的影响并不是决定性的。

农户的退耕补助有71.58%为足额领取，15.38%没有足额领取，其余13.04%不清楚是否足额领取。对于没有足额领取的原因，有38.60%的农户尚不清楚，说明农户自身对维护其正当权利的意识和能力还很低，当地政府工作也可能没有做到位，没有向农民足额发放补助或不能及时向农户发放补助并解释清楚。此外，村里对退耕补助情况进行公示的占到58.37%，有41.63%不公示，如果补助款项公开公平，更透明化，会增强农民对政府的信任度，也会起到对政府官员工作的监督作用。

## 2.5 退耕地管护情况

水资源与生态环境问题是制约西北地区经济和社会持续快速发展的两大限制性因素<sup>[11]</sup>。由于缺水，该地区林木的存活较难，管护工作尤为艰难。农户知道应对退耕还林地负有管护、补植补造责任的占到93.75%，不知道的仅有6.25%；认为退耕地补植补造任务重的有22.92%，有77.08%认为不重，说明分配的管护、补植补造责任基本合理。对于认为任务重的，今后视情况应做适当调整。认为补植补造的效果好的有47.53%，一般的有46.88%，不好的有5.60%。到目前为止，退耕地林木仅有33.76%存活率在90%以上，保持在一个较低水平。退耕林木的存活比例在10%以下的有2.45%，主要因素在于自然条件差，占80.00%，也有无人管护等原因。

有相关部门或人员到农户退耕地进行过检查验收的占到85.64%，无检查验收的占5.45%，不清楚的占8.91%，表明政府对退耕地的关心度和重视度比较高，但尚存在无验收的情况。农户对自家退耕地

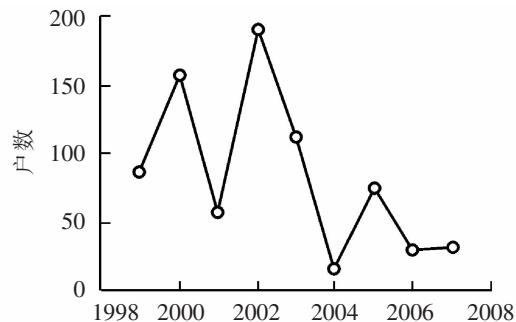


图1 不同年份农户退耕情况

Figure 1 Households graining for green situation in different years

进行过管理(劈杂、除草、松土等)的占到 95.54%，未管过的仅有 4.46%。退耕地主要是由大人负责管护，占到 74.46%，其次是集体和老人，各占 14.17% 和 10.14%。村里退耕地无人管理的平均约有 11.86%，这一部分需要进一步明确责任，做到每块退耕地有人管护。

### 3 存在的问题

退耕还林是一项政策性强、农业技术含量较高的生态工程，正确理解国家退耕政策，充分认识当地自然环境条件，保护退耕农户切身利益，因地制宜，才能把这一重大生态工程建设好。尽管西北地区的退耕还林取得了很好的成效，但是并不能否定其中存在的问题。一是，一些区域的退耕补助兑现水平低，公示度不够。有 15.38% 的农户没有足额领取退耕补助，41.63% 的村对退耕补助情况不公示。二是，验收力度不够。有 5.45% 的农户退耕地无检查验收，致使部分农民完成了退耕，却得不到相应退耕补助，或退耕质量差，无人管护。三是，对退耕还林树种比例的要求不太符合实地情况。要求退耕地生态林与经济林的比例为 8:2，但农户普遍反映生态效果最好的是经济林、灌木林、草类，共占到总数的 65.82%，因此他们希望增加经济林面积。四是，政策宣传力度不强。部分农户对退耕还林工程政策认识不足，只有 39.45% 的了解退耕还林政策。有的农户甚至以为退耕还林还草工程的重点是得到更多的补贴。五是，退耕地收成不高，管理粗放，科技含量低。西北地区退耕地多属于苗木存活条件较差的土地，林地有 72.55% 的林木存活率在 70% 以上，存活率 10% 以下的占到了 2.45%。村里平均有 11.86% 的退耕地无人管护，有管护的退耕地中只有 14.17% 由集体负责，整体管理十分粗放。大部分地区退耕农户还没有熟练掌握和应用科学施肥、节水灌溉、病虫鼠害防治、育苗造林和抚育管理等林业实用技术，科技水平很低。充分利用现代农业科技成果，科学管理，才能有效提高苗木的存活率和退耕地质量。

### 4 政策性建议

规范和改善农户的钱粮补助政策，提高补助公示度。退耕补贴要严格按照国家制定的政策和方法执行，按时足额发放。村委应加强公示度，做到公开、公平、公正，接受群众广泛监督，退耕面积、钱粮数额、户名填写清楚，让农民一目了然，提高他们的积极性。

加强退耕还林检查验收工作力度。退耕还林的关键在于质量，质量是实现退耕还林还草战略目标的基本保障，同时退耕地只有得到了验收农民才能足量得到补助，因此，在退耕还林还草工作中必须加强检查验收力度。

在退耕还林过程中注意将生态效益与经济效益结合起来，不必严格按照 8:2 的树种比例。目前在各地的退耕还林过程中，广大农民愿意种植经济林，是一种主动的经济选择行为。因此，政府应调整政策，视各地情况制定生态林与经济林比例，达到一个好的平衡点。

加强退耕还林还草政策宣传力度。要积极创造条件，充分利用广播、电视、标语、宣传栏等形式开展退耕还林工程的宣传工作，让农民及时了解国家在退耕还林还草工程建设中的方针、政策和法规。

加强对退耕后林地的科学管理，积极为退耕还林提供技术支持，提高退耕地收成。当前已经形成的退耕还林成果绝大多数还处于未成林阶段，工程区大多自然条件差，许多地区常年干旱，抚育管理尤为关键。要定期派专家或技术人员深入到林间地头，指导农民更好地造林抚育，提供技术指导，并尽可能得实行集约化经营。

#### 参考文献：

- [1] 张蕾, 戴广翠, 谢晨. 退耕农户长期生计分析[J]. 林业经济, 2006, 2 (1): 12-19.  
ZHANG Lei, DAI Guangcui, XIE Chen. Long-term livelihood analysis on farmers for grain for green program [J]. For Econ, 2006, 2 (1): 12-19.
- [2] 国家林业重点工程社会经济效益测报中心. 国家林业重点生态工程社会经济效益监测报告[M]. 北京: 中国林业出版社, 2004.
- [3] 封志明, 张蓬涛, 杨艳昭. 西北地区的退耕规模、粮食响应及政策建议[J]. 地理研究, 2003, 22 (1): 105-113.  
FENG Zhiming, ZHANG Pengtao, YANG Yanzhao. The scale of land conversion from farmland to forest or grassland,

- the grain response to it, and the relevant proposals in Northwest China [J]. *Geogr Res*, 2003, **22** (1): 105 – 113.
- [4] 丁文广, 胡小军, 卜红梅. 甘肃中部干旱区退耕还林预设目标与现实差异研究——基于甘肃省定西市安定区的调查[J]. 干旱区资源与环境, 2004, **11** (18): 77 – 81.  
DING Wenguang, HU Xiaojun, BU Hongmei. A research on the gap between the aims and reality of returning crop-land to woodland or grasses in the central arid regions of Gansu Province [J]. *J Arid Land Resour Environ*, 2004, **11** (18): 77 – 81.
- [5] 李桦, 姚顺波, 郭亚军. 退耕还林对农户经济行为影响分析——以全国退耕还林示范县(吴起县)为例[J]. 中国农村经济, 2006 (10): 37 – 42.  
LI Hua, YAO Shunbo, GUO Yajun. The impact of analysis on rural household economic behavior: a demonstration of the national grain for green program county (Wuqi County) as an example [J]. *Chin Rural Econ*, 2006 (10): 37 – 42.
- [6] 高尚仁, 于英, 黄东. 陕西省退耕还林工程实施情况调研报告[J]. 绿色中国, 2005 (8): 13 – 18.  
GAO Shangren, YU Ying, HUANG Dong. A report on the implementation of grain to green program in Shaanxi [J]. *Green China*, 2005 (8): 13 – 18.
- [7] 张志良, 张涛, 张潜. 中国西北地区人口、资源、环境问题及可持续发展[J]. 干旱区资源与环境, 1997, **11** (2): 1 – 8.  
ZHANG Zhiliang, ZHANG Tao, ZHANG Qian. Population, resources, environment and sustainable development in northwest area of China [J]. *J Arid Land Resour & Environ*, 1997, **11** (2): 1 – 8
- [8] 赵军, 胡秀芳, 党国锋. 西北地区退耕还林还草工程中存在问题与对策[J]. 当代生态农业, 2002, **34** (2): 110 – 112.  
ZHAO Jun, HU Xiufang, DANG Guofeng. Problems and countermeasures of Grain for Green Project in Northwest China [J]. *Contemp Eco-Agric*, 2002, **34** (2): 110 – 112.
- [9] 焦居仁. 对西北地区退耕还林的认识和建议[J]. 中国水土保持, 2003 (11): 18 – 20.  
JIAO Juren. Understanding and recommendations on the grain for green project in northwest China [J]. *Soil Water Conserv China*, 2003 (11): 18 – 20.
- [10] 毛汉英. 西北地区可持续发展的问题与对策[J]. 地理研究, 1997, **16** (3): 12 – 21.  
MAO Hanying. The problems and countermeasures of sustainable development in Northwest China [J]. *Geogr Res*, 1997, **16** (3): 12 – 21.