

退耕还林工程及其所产生的影响研究

云南省新平县林业和草原局 魏建琦

摘要: 随着我国社会经济不断趋向高质量方向,在可持续发展的背景下,大力建设生态文明、改善生态环境。而退耕还林作为一项贯彻绿色发展理念、推动新时代林草事业健康发展的重要举措,有利于促进地区经济与生态环境建立和谐关系,同时退耕还林工程会对地方发展产生一定的影响。本文通过阐述中国退耕还林工程的时代背景,并结合云南省新平县实际现状,分析其实施成效,重点讨论退耕还林工程产生的影响和科学开展策略,旨在进一步推动云南省退耕还林高质量发展,提升生态文明建设成效。

关键词: 退耕还林工程;影响;研究

近年来,我国不断提升对生态安全的重视程度,提出在整合已有林业建设工程基础上,积极开展天然林保护工程、退耕还林工程以及风沙源治理工程、自然保护区建设工程重点地区防护林工程等。其中退耕还林工程作为关键内容,对农村发展、粮食生产等具有较大的影响。为此本文结合云南省新平县的实际情况进行分析,以此寻求生态安全与经济建设的平衡路径,实现地区可持续发展。

一、退耕还林工程的时代背景

我国自1998年开始启动退耕还林工程,并在1999年正式在西部地区进行试点工作,发展到2002年形成全国推进的新格局。近年来,我国退耕还林工程年度造林面积大幅增长,在稳定政策的支持下,促进了社会经济发展和生态建设步伐的加快。尤其是云南省按照国家总体部署,积极开展新一轮退耕还林工程,截至2020年底,全省已经完成上一轮退耕还林面积1814万亩、巩固退耕还林成果种植业833.4万亩。并安排新一轮退耕还林面积1362.81万亩、省级陡坡生态治理288.3万亩,共投入中央和省级资金370.7亿元。但云南省在实施退耕还林工程时,仍存在一定的挑战和困境,主要表现则是地块落实难、建设任务重和管理要求高。在此背景之下,云南省应当充分调查和分析退耕还林工程产生的影响,并提出有效策略,深入贯彻西部大开发理念,加大生态文明建设,切实推动当地社会的可持续发展。

二、退耕还林工程实施成效

进入21世纪以来,云南省逐步推进退耕还林工程的落实和发展,经过20年工程建设,取得了良好实效。从云南省整体发展角度来看,其成效包括四个方面。其一,退耕还林工程的实施,促进本地区森林面积大幅增加,有效治理水土流失、改善和修复生态环境。从1999年到2019年,森林覆盖率从44.29%提升到60.3%,提高16.01个百分点。其中退耕还林增加造林面积达2125.3万亩,森林覆盖率增加3.69%,占总覆盖率的23%。其二,生态功能不断趋于完善。由于退耕还林工程建设,促使森林资源量得到增加,能够进一步加强防风固沙、固碳释氧、净化空气、涵养水源以及保育土壤等作用。根据2020年云南省生态效益监测结果显示,退耕还林工程涵养水源每年可达到31.6亿立方米,实现固土2099.9万吨、吸收污染物15.3万吨等,创造生态效益价值896.58亿元,构建完善的西南生态安全屏障。其三,云南省产业结构趋向优化。在退耕还林工程的实施条件下,全省重点发展特色经济林果,调整农村产业结构,截至2019年底,全省发展特色经济林面积达1363.64万亩,推动多种林果产业繁荣发展。其四山区民生有所改善。因为云南省境内山区面积占国土面积94%,陡坡耕地面积大、产出低。通过退耕还林工程建设,改善生产生活条件,基于兑现国家退耕还林政策补

助,增加农民收入,助力乡村振兴。如全省上一轮130多万退耕农户平均每户获得13297元,人均补助3174元,推动农村剩余劳动力向城镇二三产业转移,拓宽增收渠道,改善民生。

而从基层地区发展角度来看,以新平县为例,退耕还林的成效更为显著。全县已累计完成退耕还林面积30.97万亩,兑现退耕资金3.98亿元,户均达1.4万元。当地依托退耕还林大力发展造林绿化,充分推动林业产业发展,增加竹子、核桃、柑橘等种植面积21.74万亩,年产值突破1.8亿元,实现生态环境和林农经济和谐发展。在新一轮退耕还林工程建设中,新平县规划还林面积11.57万亩,以柑橘、芒果、核桃等特色经济树种为主,进一步增加森林资源储备,带动林产业健康发展,解决大量农村富余劳动力,实现农村产业结构优化调整,增加农民收入,为解决“三农”问题奠定良好基础。

三、退耕还林工程产生的影响

(一)改善生存环境条件

退耕还林工程建设所产生积极影响之一则是有效改善当地生存环境条件,以云南省新平县为例,通过合理布局增加造林面积,能够遏制生态环境恶化、减缓水土流失,对山区以及河流附近石漠化危害严重区域营造乔木树种地块,可降低径流量和泥沙含量,促使土壤有机质得到增加,改善土壤物理、化学和生物性质,改善土壤肥力,有助于发展林果产业。同时退耕还林工程实施,能够净化水体水质、减少暴雨和泥石流现象的发生率,提高居民生活安全感,为后续生计发展提供良好条件,优化工程区生态质量。

(二)提升森林储备量

退耕还林工程产生作为显著的积极影响则是森林储备量得到增加,在新平县当地大量营造纯生态树种和经济林树种,丰富森林种类,构建和谐的生态系统。比如,本地区的生态树种占退耕还林总面积的75.1%、经济林树种占24.9%,大幅提高了森林覆盖率,对林业发展具有重要意义。另外森林储备量的提升,促使当地生态得到良好改善,增加农民收入渠道、改善林业经营方式和方向。有效缓解当地自然灾害多发现状,保证地方生态和经济相协调,实现地区健康高效发展,带动农民增收致富。

(三)农户土地利用结构改变

经过20余年的退耕还林工程建设和发展,新平县林地面积比重发生较大变化。林地面积大幅提升并随着新一轮退耕还林工程的发展呈现逐年上升的趋势,在1999年林地比重为50.37%,发展到2020年已达到73.66%。该工程实施促使农户土地利用结构发生改变,从原本的陡坡种植生产转向特色经济林果种植,形成以柑橘、核桃、芒果等为主要果产品的林业生产模式,并大力发展林下经济,如

林下家禽饲养、林下中药材等,大幅增加农民收入,改善以往陡坡低产出的现状,优化农村产业结构,助力脱贫攻坚,实现年增产增收。

(四) 粮食产量减少

虽然退耕还林工程的实施进一步扩大林地面积,但耕地面积的减少,也促使粮食产量下降,其是退耕还林工程建设的负面影响之一。在云南省主要呈现的表现就是匹配荒山造林面积较少,降低粮食产量、耕地面积下降导致粮食作物种植范围缩小、粮食产量降低具有区域特征,山区地势相对平坦区域负面影响更为明显。而在陡坡严重区域则影响较小,因其原本粮食产量产出较低,实施造林改善用地结构,粮食产量减少幅度不高。但实际上退耕还林工程并非是粮食产量降低的主要影响因素,往往是受地形地势、气候环境以及经济技术等因素的限制,通过退耕还林转变种植结构有利于提高土地利用效率,通过栽培具有适应性的林果作物,能够大幅提高产量,弥补粮食作物产量降低的经济损失,并有明显的收入提高趋势。因此当地在退耕还林工程建设中应当综合考虑粮食安全因素,衡量对粮食产量的影响,合理布局和落实还林地块,保证粮食作物与林果作物的种植分布具有科学性,实现粮食安全和特色经济林协调发展。

四、科学实施退耕还林工程的有效策略

(一) 严格贯彻落实国家退耕还林指导思想和要求

目前云南省新一轮退耕还林工程建设正稳步推进,对各个基层地区的发展具有显著效果。但由于全省实施退耕还林尚存在不均衡的现状,限制工程实效的发挥。比如在新平县主要还存在着地块落实难度大等情况,为有效推动退耕还林工程平稳建设发展,则应当注重解决落地问题。首先应当严格执行国家退耕还林相关政策措施,结合当地实际现状,科学选取造林地块,打破高质量发展瓶颈。在这一过程中需遵循国家相应指导思想和具体通知意见,将退耕还林范围控制在国家批准规模和范围内,对涉及地块全部实现上图入库管理。尤其是对重要水源地 15~25° 坡地以及严重污染耕地等,加强入库审核。积极统筹耕地保有量和基本农田保护面积,结合国土空间规划、乡村振兴战略、生态修复工程、财政支出水平等,准确核定退耕还林总量。其次,结合地方经济社会发展以及生态建设需要,合理确定退耕还林实施范围,并明显划分管理职能职责,各部门做好岗位工作,全面落实退耕还林政策及要求,形成合理推动工程良好建设,促使国土资源节约利用,实现生态建设协调发展。

(二) 结合国家政策制定地方性巩固政策

为有效巩固云南省地区退耕还林高质量发展成果,则应当尽可能实施巩固政策,基于国家总体规划,制定地方性、本土化政策条例,确保退耕还林充分符合地区发展趋势。比如在新平县新一轮退耕还林工程安排中,还林面积达 11.57 万亩,为保证政策补助到期后确保农民收入不减,维系群众长远生计,应当出台以下政策措施:

1. 建立分类补偿制度。即是对陆续到期的新一轮退耕还林,按照上一轮工程实施经验,直接进入 5 年完善政策时期,对退耕农户给予一定政策补助。并合理安排树种,以提质增效为目标,大力推广林下经济、补植补造、技术培训等,通过完善后续产业服务巩固退耕还林成果。例如在新平县可将到期退耕还林纳入耕地地力补贴补偿范围,设置专项资金支持果林发展、生态旅游等产业。

2. 创新经营机制。制定地方性用地、融资和税收政策,通过给予优惠鼓励社会资本参与退耕还林工程建设,

注重引导企业、专业合作社、农村大户等新型经营主体,有效参加工程建设发展和经营管理。比如在新平县可建立“公司+农户”“公司+基地+农户”等模式,采用“保底+分红”等收益分配方式,实现集约化、规模化和系统化经营管理,促使退耕还林工程建设效益得以发挥。

3. 明确产权登记制度。相关部门需要严格履行退耕还林不动产权登记的职能职责,规范登记流程和具体措施。比如在新平县,完善退耕还林不动产权证核发措施,强化后续管理。并坚持造管并重的基础原则,注重健全还林管护机制,保证退耕农户的责任和权益。比如可整合生态护林员、森林管护员等,采用承包、购买服务等实行统一管护,有效巩固退耕还林成果。

(三) 建立健全退耕还林保障机制

对新平县新一轮退耕还林工程的建设发展,应当做好保障措施。首先应当基于现有法律法规和政策体系,结合当地实际情况出台相应管理条例及办法,为退耕还林总体方案、工程、资金管理、检查验收等提供科学依据,推动当地退耕还林工程高质量发展。其次,有效落实工程支持经费,比如提高新一轮退耕还林补助标准、适当延长补助年限。例如:将种苗造林经费提高到 1000 元/亩,现金补助不得低于上一轮水平,切实激发农户参与退耕还林的积极性。另外一方面,应当将工作经费纳入中央财政预算中,按照年度退耕还林任务量,确定每亩 20~50 元标准安排经费额度,保证工程健康发展。最后,应当提高人员保障力度。新平县需进一步强化组织领导工作,加大协调力度,设置专门的退耕还林组织机构和部门,合理筛选高素质工程管理和技术人员,并定期开展人员培训,促使其业务能力和管理水平大幅提升,从而满足当地退耕还林高质量发展的实际需求。

五、结束语

综上所述,退耕还林是我国建设生态文明,推动环境与社会经济和谐发展的重要举措,进入新时代,为了全面推进实施乡村振兴战略和推动经济社会绿色可持续发展,应当因地制宜,在各地大力推进退耕还林工程建设,严格贯彻落实国家退耕还林指导思想和要求,结合国家政策制定地方性巩固政策,建立健全退耕还林保障机制,进一步发挥退耕还林工程综合效益。

参考文献:

- [1] 杨均华, 刘璨, 李桦. 退耕还林工程精准扶贫效果的测度与分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2019, 36(12):64-86.
- [2] 何会平. 退耕还林生态工程对农户可持续生计的影响[J]. 农业与技术, 2019, 39(07):78-79.
- [3] 肖桥. 退耕还林工程对农村扶贫的影响探究[J]. 南方农业, 2019, 13(05):64-65.
- [4] 杨殊桐, 时鹏, 李占斌, 等. 大理河流域退耕还林工程对生态系统服务功能的影响[J]. 水土保持研究, 2018, 25(06):251-258.
- [5] 于伟咏, 漆雁斌. 退耕还林工程对农业产业结构和人口流动的影响研究[J]. 林业经济, 2018, 40(03):80-87.