

退耕还林工程综合效益评价及问题分析

——以昭觉县退耕还林工程为案例

阿体五洛 罗阿各

昭觉县林业和草原局 四川昭觉 616150

摘要: 退耕还林政策是改善土地资源分配关系, 提高森林生态环境, 逐步提高社会经济发展水平, 从耕地标准出发评价可持续发展效益, 强化耕作地的利用效率。伴随着退耕还林面积的增加, 可以实现森林回归目标。本论文针对退耕还林工程综合效益评价展开研究, 以昭觉县退耕还林工程为例进行研究。

关键词: 退耕还林工程; 综合效益; 评价

Comprehensive benefit evaluation and problem analysis of the project of returning farmland to Forest

— Taking Zhaojue County for example

A Ti Wu Luo, Age Luo

Forestry and Grassland Bureau of Zhaojue County, Zhaojue, Sichuan, 616150

Abstract: The policy of returning farmland to forest is to improve the relationship of land resource allocation, improve the forest ecological environment, gradually improve the level of social and economic development, evaluate the sustainable development benefits from the perspective of a cultivated land standard, and strengthen the utilization efficiency of cultivated land. With the increase of returning farmland to forest areas, the goal of forest regression can be achieved. This paper studies the comprehensive benefit evaluation of the project and takes it as an example.

Keywords: Project to return farmland to forest; comprehensive benefit; evaluation

引言:

退耕还林工程的实施可以实现农村劳动力就业结构的有效调整, 从根本上增加农户收入, 促使我国农村传统的经济结构转型, 进一步合理化及科学化利用土地。特别是在以下方面发挥着非常重要的作用: 实现水土保持的有效化, 并且实现了水源的有效涵养, 不管是固碳制氧还是保护生物多样性等方面都取得了非常显著的作用。本文以昭觉县退耕还林工程为例, 对昭觉县退耕还

林工程产生的综合效益进行评价, 分析退耕还林工程综合效益评价中存在的问题, 并提出建议。

1 昭觉县退耕还林综合效益分析

昭觉县地处四川西南部大凉山腹心地带, 位于凉山彝族自治州中部东侧, 是全国最大的彝族聚居县, 属典型的半农半牧国家重点贫困县。昭觉县退耕还林工程自1999年启动截至2020年底, 昭觉县累计完成耕还林建设任务37.16万亩退, 其中: 前一轮退耕地造林12.05万亩, 新一轮退耕地造林9.31万亩, 配套荒山造林12.4万亩, 退耕封山育林3.4万亩。20年来, 在国家、省、州的大力支持下, 昭觉县各级党政领导高度重视, 各相关部门密切配合, 使退耕还林工程在促进生态安全、社会和谐、增加农民收入、经济社会可持续发展等方面起到积极作用。同时广大人民群众积极参与, 更是确保了退耕还林工程稳步推进和顺利实施。退耕还林工程取得了多

作者简介:

阿体五洛(1981-), 女, 林业工程师, 昭觉县第十五届政协委员, 主要从事造林绿化, 退耕还林农户补助资金兑现等相关工作。

罗阿各(1992-), 女, 林业技术人员, 主要从事文书档案, 森林资源管理等相关工作。

方面的效益。

1.1 生态效益

1.1.1 加快营造林步伐, 提高森林覆盖率

实施退耕还林工程实现了刀耕火种式的毁林开垦向退耕还林的历史性转变, 促使昭觉县生态环境建设跨入一个新的发展阶段, 大大加快了昭觉造林绿化进程。实施退耕还林工程后, 昭觉县造林面积由之前的每年2万亩左右增加到5万亩左右。其中退耕还林的面积比例均占80%以上。通过20年的退耕还林及对天然林保护修复, 昭觉县森林覆盖率达到36.88%。真正实现了昭觉的山更绿, 水更清, 天更蓝, 改善全县生态环境, 促进昭觉林业实现面积和蓄积“双增长”的目标。

1.1.2 改善生态环境, 构筑生态屏障

昭觉县的生态环境极为脆弱, 全县地势西高东低, 最高海拔3878米, 最低海拔520米, 相对高差3358米, 山高坡陡, 相对高差大, 河流具有河床低、落差大、水流急、暴涨暴落的特点, 这种特殊的地形地貌造成水土流失严重, 地质灾害频发。退耕还林工程实施后, 凸显森林保持水土、涵养水源、防风固沙等生态功能, 水土流失得到有效遏制, 生态环境明显改善, 为建设长江上游生态屏障作出了重要贡献。

1.1.3 维护生态平衡, 保护生物多样性

退耕还林地的土壤肥力比荒山荒坡高, 立地条件相对好, 适生树种多, 造林成活率高, 能够营造保持水土和涵养水源能力强的混交林, 解决我县造林树种单一、防护功能差的问题, 使树种结构和林龄结构更趋合理, 充分发挥森林资源的生态功能。

1.2 经济效益

1.2.1 直接效益

昭觉县每年发放给退耕农户的前一轮退耕还林粮食补助款2892万元, 医教补助款241万元, 共计3133万元; 共计发放新一轮退耕还林补助资金7532万元, 森林生态补偿金120.5万元, 人均从退耕还林中获得直接收益330元。新一轮退耕还林工程以国土二调数据为基础, 充分尊重农民意愿, “退不退、退多少、还什么”都由农民说了算, 不搞“一刀切”和强推强退的情况下, 将退耕范围限定在25度以上的非基本农田坡耕地上。退耕地上生长的林木是一座绿色银行, 每年都在不断增值, 将会给退耕农户带来巨大的经济效益。巩固退耕还林后续产业专项建设项目的实施, 因地制宜、多种经营, 发展一些适合本地的短效快的林业产业项目, 不断增加退耕农户的经济收入。

1.2.2 间接效益

退耕还林工程实施后, 首先, 在一定程度上使农村劳动力从繁重的土地劳动中解放出来, 向非种植业转移。外出务工成为退耕农户富余劳力的首选, 外出务工收入地位更为突出, 成为家庭收入的主要来源, 劳务输出产业成为农民致富的主要途径, 不仅为农村非农产业提供了人力保障, 也为当地农村经济发展开拓了资金渠道。其次森林具有的涵养水源、保持水土、防风固沙、调节气候等生态功能逐渐显现, 减少了自然灾害和水土流失的发生, 耕地的固土保肥能力增强, 提高农作物的产量; 最后, 改变了粗放落后的生产方式, 加强田间管理, 农作物的栽植和管理实行科学化、集约化, 提高了单位面积粮食产量。

1.3 社会效益

1.3.1 工程的实施促进农村产业结构的调整

退耕还林工程实施后, 促进了农村产业结构、产品结构的调整和优化, 农民摆脱对土地和森林资源的长期依赖性, 从单一的粮食生产转向经济作物种植业、养殖业、农产品加工业、餐饮服务业等多种经营, 加快农村产业结构调整, 产业结构趋于良性发展。不断趋于合理的结构调整促进了农业持续、稳定、协调发展, 促进农业增效、农民增收。

1.3.2 工程的实施增加农民的就业机会

退耕还林工程的实施, 在一定程度上使农村劳动力从繁重的土地劳动中解放出来, 向非种植业转移。生态旅游、种养业、农产品和林产品加工业不断兴起, 农民的就业渠道和机会增加, 除了自寻门路外, 当地政府也积极组织劳务输出, 以促进农村劳动力的转移。外出务工成为退耕农户富余劳力的首选, 外出务工收入地位更为突出, 成为家庭收入的主要来源, 劳务输出产业成为农民致富的主要途径, 不仅为农村非农产业提供了劳动力保障, 也为当地农村经济发展开拓了资金渠道, 返乡创业者带回了先进的技术、管理经验和市场信息, 提高当地农民的素质, 对农民的生产生活变化产生积极影响, 对农村社会经济发展影响深远。

2 退耕还林工程综合效益评价中存在问题

通过评价结果分析得知, 昭觉县退耕还林工程取得了阶段性的建设成效, 昭觉县退耕还林工程实施后, 工程综合效益越来越明显, 农村产业结构调整成功, 劳动生产率大大提高, 农村劳动力转移更加顺畅。收入水平显著提高, 林地效益越来越明显。但是, 由于影响项目实施直接或间接因素, 项目的效益正在逐渐减弱。例

如,农民受比较利益的影响,森林经营和保护意识仍然薄弱,“种活树领补贴”的消极心态,农民长期外出打工对退耕林地的保护和管理没有跟上林木生长产生效益的需求,导致树木生长缓慢和生态功能显现滞缓等问题,效益实现变得缓慢,最终影响工程综合效益的实现。森林经营水平低、移栽补植率高、后续产业发展滞后等影响因素。主要表现在以下几个方面:

2.1 林地经营水平低

在工程造林阶段,加上季节变化的影响,需要加强苗木及时补植,但现实中农民的知情管理意识还很差,大部分农民常年外出打工,忽视了土地管理,荒废农地,森林更新工程的效益更是没有得到充分发挥。

2.2 林地复植率较低

昭觉县属于半干旱气候,冬、春旱等灾害性天气条件多发,严重影响了造林的成活率,有的地块多次反复补植补造,但效果仍不尽人意,致使林地质量不高,树木生长缓慢。

2.3 后续管理经费短缺,影响工程成果巩固

由于造林树种单一,对虫害的防御功能相当脆弱,近几年昭觉退耕造林的幼树病虫害频繁发生,落叶松球蚜、华山松球蚜、云南松小卷叶蛾、云南松松梢蚧、桉木叶甲、桉木铜绿金龟子等病虫害到处发生。虽然,昭觉县林草局多方筹措资金实施防治抢救,但蔓延的颓势仍然严峻;个别造林地苗木保存率不高,需要加强补植补播,特别是工程配套的荒山造林;退耕还林地逐渐增多和管护质量跟上了,易燃的地被物也随着增多,火灾隐患也随之增大。

2.4 项目综合效益缓慢

昭觉县地处高寒山区,光热不足,树木生长缓慢,长了三到四年,幼苗仍然长势不佳,甚至幼苗成活率低,土地荒芜,没有成林的希望,更谈不上经济效益,且各种自然灾害和病虫害导致木材材质缺陷颇多。根据二类调查表明:每亩人工造林地到20年,活立木蓄积仅为3.05立方米。且前一轮实施的12.05万亩退耕地的国家补助已到期,一些地方出现了复垦毁林的现象。这些因素直接或间接影响工程的整体效益。

2.5 退耕还林工程助农增收项目缺乏

昭觉属高寒山区国家级扶贫县,光热条件差,年均温只有10.9℃,年均无霜期仅为210天,适应在本地发展的经济林木和经济作物甚少。更困难的是建设项目的资金严重受限制,2020年昭觉县财政收入只有1.7亿元,达不到发达地区一个镇的财政收入,昭觉县地方财政入不

敷出。所以,财政困难是昭觉拓宽多种经营培育龙头企业的主要制约因素。

2.6 农村能源建设需要加强

农村能源建设,如沼气池建设,对节约森林资源、提高树木生长质量有积极作用,需加大农村能源建设,尽量减少农户对林木的直接依赖。

3 问题对策

3.1 加强宣传监督,提高农民经营意识

要通过广播、电视、报刊、标语、广告牌、会议、简报等形式,广泛宣传退耕还林政策,推荐“企业+基地+农户”经营管理模式,提高农民经营和管理的积极性。保护造林产品的交易让农民意识到权利归属;加强对林地管护的监督,不定期抽查,及时发现问题及时纠正,改变粗放林地管理的行为,以消除农民未退耕却领补助的侥幸心理,大幅改善林地管理。

3.2 加强补植补造,提高造林成活率和保存率

加强检查验收,随时掌握退耕还林工程造林地的动态情况,对造林成活率和保存率达不到要求的地块,认真组织农民实施补植补造,严格实行退耕还林政策兑现与补植补造绩效捆绑管理。认真做到补植补造与后续产业发展建设相结合,对生长不良的设计造林树种进行更换。

3.3 后续建设管理经费应有所保障

建议国家根据退耕还林规模大小,以转移支付方式给财政收入入不敷出地区安排一定的资金,作为退耕还林补植补播、病虫害防治和护林防火等后续建设管理经费,使退耕还林成果巩固经费和工作经费有所保障。

3.4 发展后续产业,促进农民增收

认真贯彻《国务院关于完善退耕还林政策的通知》,搞好巩固退耕还林成果专项规划,因地制宜,突出重点,着力抓好退耕还林后续产业发展,促进退耕农民增收,确保退耕农户的长远生计。在项目建设中,要坚持布局合理、类型多样、生产规模化、产品集群化、经营集约化、运作市场化、利益一体化,以加快完善现代农业产业体系为契机,大力发展以杨树、桉木、竹、花椒、核桃等为主的速生丰产林和经济林;充分挖掘昭觉的畜牧资源优势,卓着力抓好种草养畜,在退耕还林地内种植优质牧草,大力推行舍饲圈养,既能有效协调林牧矛盾和调整农村产业结构,又能增加农民收入;在海拔2300米以下的退耕还林内,套种粉葛,发展生物质能源,促进退耕还林地区经济发展,开辟林农增收新途径;充分利用退耕还林、天然林保护工程地和经果林的林下空间,

发展中药材、森林蔬菜、生态旅游等为主导的林业产业。积极推行租赁经营、入股合作、自愿有偿转让等几种林地使用权流转方式,加快土地、资金、技术、劳力等生产要素向后续产业流动,鼓励社会力量参与后续产业开发。政府引导,要创造宽松的发展环境,制定优惠政策,积极引进和培育龙头企业,完善“企业+基地+农户”的利益链机制,引导退耕农户走入市场,促进农民致富增收,确保退耕还林不反弹。

3.5 加强农村能源建设,提高农民生活水平

以沼气、节柴改造为重点推行农村能源建设,紧紧围绕保护森林资源,巩固天然林资源保护和退耕还林工程成效这个中心目标,为生态建设作贡献;紧紧围绕加强生态农业建设,调整农业产业结构,帮助农民实现增收,逐步走上生态富民的道路;紧紧围绕乡村振兴工作,为改善农村生产、生活条件,发挥农村能源建设的作用,促进农村生态环境及农民生活水平在当前的基础上得到明显改善和提高。

4 结语

退耕还林是一项长远而复杂的综合性工程,涉及农村地区的方方面面经济体制建设和改革。在退耕还林的实施建设发展中,政府部门要协调国家利益与个人利益

之间的矛盾问题,对退耕还林产生的粮食补给、经济税收要酌情进行,提高社会生态发展建设发展,实现综合、有序、健康的还林建设发展,确保退耕还林工程建设有效。

参考文献:

- [1]昭觉县统计局.昭觉年鉴(2020年).
- [2]中华人民共和国退耕还林条例.
- [3]徐玉霞.陕南秦巴山地退耕还林工程综合效益评价[J].中国农学通报,2017,33(28):104-110.
- [4]成六三,高晓东,陈小莉,吴普特.黄土丘陵区榆林南部退耕还林(草)工程综合效益评价[J].西南林业大学学报,2016,36(04):88-96.
- [5]李毅.贵州省退耕还林工程综合效益监测与评价[J].现代园艺,2013(12):134.DOI:10.14051/j.cnki.xdyy.2013.12.148.
- [6]姚盼盼,温亚利.河北省承德市退耕还林工程综合效益评价研究[J].干旱区资源与环境,2013,27(04):47-53.DOI:10.13448/j.cnki.jalre.2013.04.006.
- [7]田胜男.北方地区退耕还林工程综合效益评价[D].北京林业大学,2012.
- [8]谷建才.河北省退耕还林工程模式及综合效益评价研究.河北省,河北农业大学,2012-03-09.